2020

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2020

IDP OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2020

Observatorio de Derecho Público
IDP Barcelona
BARCELONA, 2021

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 2021 by Observatorio de Derecho Público,

IDP Barcelona
Av. Diagonal, 684. Ed. Ilerdense, Dpcho. 103-104
08034 Barcelona

ISSN: 1136-131X
ISSN de la versión digital: 2696-8274

Maquetación e impresión: Signo Impressió Gràfica, S.L.u.
Carrer de Múrcia, 54D
08830 Sant Boi de Llobregat
Barcelona
www.signo.es

Impreso en España – *Printed in Spain*

Dirección del informe

Eliseo Aja Fernández
Javier García Roca

Coordinadora

Natalia Caicedo Camacho

Autores del informe

Lluís Aguiló Lúcia, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eliseo Aja, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Vicente Álvarez García, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

María Isabel Álvarez Vélez, Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia Comillas

María Ballester Cardell, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears

José Luís Bermejo Latre, Catedrático (A) de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Juan María Bilbao Ubillos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

Roberto L. Blanco Valdés, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

Natalia Caicedo Camacho, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Ana Carmona Contreras, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Manuel Carrasco Durán, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Marc Carrillo López, Catedrático de Derecho Constitucional de Universitat Pompeu Fabra

Alfredo De Feo, Profesor de la Fondazione Collegio Europeo di Parma e Investigador de la European University Institute

Francisco J. Díaz Revorio, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

Tomás Font i Llovet, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

María Jesús García Morales, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio García Vitoria, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio González García, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Alberto López Basaguren, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Francisco Javier Loscos, Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid

Sylvia Martí Sánchez, Letrada de las Cortes Generales

Luis Martín Rebollo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

Andreu Olesti Rayo, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona

Carmen Ortega Villodres, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Xavier Padrós i Castillón, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Amelia Pascual Medrano, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

Martín Mª Razquin Lizarraga, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Paloma Requejo Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Mª Josefa Ridaura Martínez, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Juan José Ruiz Ruiz, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos

Ana Sánchez Lamelas, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

José Suay Rincón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Joaquín Tornos Mas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

Francisco Velasco Caballero, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

ÍNDICE

Presentación 9

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2020 13
Eliseo Aja y Javier García Roca

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia 41
Francisco Velasco Caballero

La Ley Orgánica 3/2020 del derecho a la educación y su impacto para las Comunidades Autónomas 55
Maria Isabel Álvarez Vélez

El desafío del Programa NextGenerationEU 77
Alfredo De Feo y Tomás Ruiz de la Ossa

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía 97
Manuel Carrasco Durán

Aragón 105
José Luís Bermejo Latre

Asturias 117
Paloma Requejo Rodríguez

Canarias 127
José Suay Rincón

Cantabria 139
Ana Sánchez Lamelas y Luis Martín Rebollo

Castilla y León 151
Juan Maria Bilbao Ubillos

Castilla-La Mancha 163
Francisco Javier Díaz Revorio

Cataluña 173
Joaquín Tornos

Comunidad Valenciana 183
Mª Josefa Ridaura Martínez

Extremadura 193
Vicente Álvarez García

Galicia 209
Roberto L. Blanco Valdés

Islas Baleares 219
Maria Ballester Cardell

La Rioja 239
Amelia Pascual Medrano

Madrid 247
Ignacio García Vitoria

Murcia 255
Ignacio González García

Navarra 263
Martín María Razquin Lizarraga

País Vasco 273
Alberto López Basaguren

Ceuta y Melilla 285
Juan José Ruiz Ruiz

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

La producción legislativa del Estado con incidencia en las Comunidades Autónomas 311
Ana Carmona Contreras

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional 321
Marc Carrillo

La actividad de la Unión Europea 333
Andreu Olesti Rayo

El Senado 341
Sylvia Martí Sanchez

Los órganos mixtos de colaboración 349
Natalia Caicedo Camacho

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas 359
María Jesús García Morales

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas 369
Lluís Aguiló i Lúcia

La Administración local 371
Tomàs Font i Llovet

Financiación autonómica en el año de pandemia 379
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Francisco Javier Loscos

Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 405
Xavier Padrós i Castillón

Las elecciones autonómicas en Galicia y País Vasco de 2020 421
Carmen Ortega Villodres

PRESENTACIÓN

El *Informe Comunidades Autónomas 2020* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Observatorio de Derecho Público de la Universitat de Barcelona dirigido por el Profesor David Moya, Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona. Como cada año, la edición del *Informe* tiene el cometido de seguir la evolución del Estado autonómico desde la actividad de las Comunidades Autónomas, del Estado y de sus principales instituciones.

Para materializar este objetivo el *Informe* 2020 mantiene la estructura de años anteriores. En el primer apartado se incorpora la Valoración General elaborada por el equipo de dirección del *Informe*, los profesores Javier García Roca y Eliseo Aja, Catedráticos de la Universidad Complutense y de la Universitat de Barcelona, respectivamente. El segundo apartado contiene tres trabajos monográficos, el primero aborda, el Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia, contribución elaborada por el Profesor Francisco Velasco, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid y cuyo trabajo refleja la ponencia realizada en el Foro de las autonomías de 2020. El segundo trabajo analiza la Ley Orgánica 3/2020, del derecho a la educación y su impacto para las Comunidades Autónomas, estudio del que se ha hecho cargo la Profesora María Isabel Álvarez, Profesora propia ordinaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. El tercer trabajo sobre el desafío del Programa NextGenerationEU a cargo del Profesor Alfredo De Feo Profesor de la Fondazione Collegio Europeo di Parma e Investigador de la European University Institute (Florencia).

Siguen a estos dos primeros apartados una serie de contribuciones monográficas relativas a la actividad de las 17 Comunidades Autónomas en lo que se refiere a la actividad político-institucional, la actividad normativa y las relaciones de colaboración y conflicto. Y, como viene siendo habitual, la última parte del *Informe* esta dedica a la actividad del Estado autonómico, con estudios transversales sobre la legislación estatal, la actividad referida a las Comunidades Autónomas de instituciones como el Senado, el Tribunal Constitucional y la Unión Europea. También se incluyen estudios sobre la colaboración autonómica, la administración local, las lenguas propias, la financiación y el análisis electoral.

El este año al *Informe Comunidades Autónomas* se incorporan algunos cambios y nuevas incorporaciones de autores y autoras responsables de apartados. Por una parte, finalizan su colaboración (a petición propia) los Profesores Luis Martín Rebollo responsable de la crónica de Cantabria y el Profesor Francesc Pallarés responsable del apartado relativo al análisis electoral. En esta presenta-

ción quiere hacerse un reconocimiento y agradecimiento al compromiso de los autores, quienes por mas de veinte años colaboraron con el proyecto del *Informe*. También ha cesado su participación la Sra. María López Moreno de Cala responsable de la crónica del Senado y a quien se agradece su participación durante seis años. Las nuevas incorporaciones al equipo del *Informe Comunidades Autómomas* son la Profesora Ana Sánchez Lamelas, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria quien será responsable de la crónica de esta Comunidad; la Profesora Carmen Ortega, Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada quien asumirá el apartado sobre análisis electoral y la Sra. Sylvia Martí Sánchez, letrada de las Cortes Generales quien tendrá a cargo la crónica del Senado.

Al igual que sucedió con el *Informe 2019*, la continuación de la crisis del coronavirus y las limitaciones de aforo adoptadas por las diferentes administraciones públicas nos obligan nuevamente a publicar el *Informe Comunidades Autónomas 2020* sin haber pasado el Foro de las autonomías. Este año el Foro se celebrará en el mes de septiembre de 2021 en el Senado. Teniendo en cuenta el paulatino avance hacia la normalidad social e institucional tras la crisis de la Covid-19 confiamos en retomar en 2022 el calendario habitual de la celebración del Foro de las autonomías y, posteriormente, la publicación del *Informe Comunidades Autónomas*.

Natalia Caicedo Camacho

Coordinadora del *Informe Comunidades Autónomas*

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2020

Eliseo Aja y Javier García Roca
Universitat de Barcelona y Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 1. Introducción. 2. Estado de alarma, Estado autonómico y emergencia sanitaria. 3. El primer Gobierno nacional de coalición. 4. Actividad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. 5. Crisis económica. Medidas europeas de recuperación. Financiación autonómica y presupuestos. 6. Leyes estatales con impacto territorial: una nueva Ley de Educación. 7. Reformas estatutarias y de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. 8. Jurisprudencia constitucional en materias competenciales. 9. El interminable conflicto secesionista y la inestabilidad gubernamental en Cataluña

1.– Introducción

El coronavirus y sus graves consecuencias. El año 2020 ha tenido como centro neurálgico el Coronavirus, que ha alterado el funcionamiento regular de todo el Estado. De forma transversal e intensa, esta pandemia ha modificado muchas cosas desde marzo. Se produjo la declaración y sucesivas prórrogas del estado de alarma y numerosos problemas en su compleja organización, improvisándose diversos modelos, que no se habían experimentado previamente, y, en consecuencia, han generado inseguridad jurídica y controversias sobre las restricciones de derechos y la eficacia de las medidas. La unidad de nuestros partidos, también en la lucha contra el virus, pese a ser una evidente dirección política de Estado, ha sido bastante escasa. Pese a todo, el Estado autonómico parece haberse fortalecido en la fase descentralizada de la alarma donde las Comunidades Autónomas han asumido importantes responsabilidades. Se ha intensificado el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas en materia de sanidad, evidenciándose problemas en la coordinación en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que la pandemia ha revitalizado.

Deterioro de la economía. El coronavirus ha producido una seria crisis económica con la caída del empleo y del PIB. Ha habido que financiar numerosos ERTES para varios millones de trabajadores. Se ha generado un elevado incremento de la deuda pública, y una reducción de los ingresos tributarios y de la Seguridad Social.

Medidas de recuperación europeas. La Unión parecía haber reaccionado y daba la impresión de que evitando la tradicional imagen de la tortuga. El Consejo Europeo aprobó un importante Programa de Inversiones, *NextGenerationEU*,

en julio de 2020, y un Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 que deben contribuir a mejorar las cosas. Entrañan un conjunto de medidas de recuperación de las que se da noticia en uno de los estudios de este *Informe Comunidades Autónomas*. Se pretendía que fueran una respuesta rápida a un desafío temporal, pero, a mediados de 2021, todavía no han podido aplicarse por diversas causas.

Tres declaraciones del estado de alarma y un período de nueva normalidad. Ha habido tres declaraciones del estado de alarma: dos de ámbito nacional, una centralizada y otra muy descentralizada, con sus respectivas prórrogas. Otra tercera tuvo que dictarse únicamente para la Comunidad de Madrid cuyas relaciones con el Gobierno y con el resto de las Comunidades Autónomas no han seguido con frecuencia los mismos caminos en la colaboración por más que pueda haber habido divergencias puntuales en otras Comunidades Autónomas. Entre medio de las dos alarmas de alcance estatal, hubo una llamada "nueva normalidad" que funcionó de manera más problemática que la alarma.

Relaciones de coordinación autonómica. Impulsadas por las necesidades creadas por la pandemia y la intensa descentralización de las medidas, se han celebrado 17 Conferencias de Presidentes, y 66 reuniones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. También ha habido 2 reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero la eficiencia de la coordinación ha sido mejorable.

Suspensión de dos elecciones autonómicas. Ante la necesidad de impedir el contagio del Coronavirus y mantener la distancia social, se suspendieron las Elecciones a los Parlamentos Autonómicos del País Vasco y Galicia, que estaban ya convocadas antes de la declaración de alarma. Debían celebrarse el 5 de abril, y fueron retrasadas al 12 de julio. Una nueva experiencia en nuestra democracia representativa para la que no existían previsiones ni en la LOREG ni en las leyes electorales autonómicas. Es una laguna o vacío legal, pues el Derecho ordinario difícilmente puede prever el Derecho excepcional. Mediante sendos Decretos, se dejaron sin efecto los Decretos de disolución y convocatoria de elecciones. En ambos casos, con el aval de las respectivas Juntas Electorales. Una solución diferente a la que se seguiría en Cataluña más tarde donde se convocaron elecciones durante la pandemia, pero en un contexto distinto, y se celebraron en febrero de 2021. Las elecciones catalanas se desarrollaron en un contexto de mayor conocimiento de las medidas para contener el virus y con indicadores epidemiológicos menos elevados. En los tres casos, la participación electoral fue baja durante el coronavirus: 50,78% en el País Vasco; 48,97% en Galicia; y 53,54% en Cataluña. Un resultado previsible dada la emergencia sanitaria. Sin embargo, las elecciones en la Comunidad de Madrid en mayo de 2021 ofrecieron una participación muy elevada, un 76,2%, por razones ligadas a la política nacional.

Falta de renovación parlamentaria de los titulares de instituciones. En cambio, nos resulta muy conocida una mala práctica que denunciamos cada año, la inconstitucional falta de renovación parlamentaria en tiempo de los titulares de varios órganos constitucionales y de otra naturaleza como son el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, y el Consejo de Radio Televisión Española, entre otros. Estas dilaciones, indebidas e

injustificables, dañan seriamente la división de poderes, el Estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Es muy necesario afrontar con seriedad este vicio de inconstitucionalidad con nuevas normas o mejores prácticas. Las Cámaras no pueden incumplir a su antojo los plazos constitucionales para las designaciones parlamentarias, pues están sometidas intensa y positivamente a las normas constitucionales.

Continua el largo conflicto político y la inestabilidad en Cataluña. Se creó al principio del año un Mesa de dialogo entre el Gobierno y la Generalidad. Pero su trabajo ha estado prácticamente suspendido por la radicalización de las posturas y la necesidad de concentrarse en la solución de los urgentes problemas provocados por la epidemia. Los órganos judiciales condenaron a la pena de inhabilitación del Sr. Torra por desobedecer reiteradamente las instrucciones de la Junta Electoral Central, lo que produjo su cese como presidente de la Generalidad. Sobrevino entonces una disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones el 22 de diciembre ante la imposibilidad del Parlamento catalán de elegir un nuevo presidente. Los comicios se celebraron en febrero de 2021 y mantuvieron el *impasse* o bloqueo de la situación. Sigue otro año la inestabilidad en Cataluña, internamente, dentro del Consejo Ejecutivo y el Parlamento, y, externamente, en su relación con el Estado. El conflicto contamina el funcionamiento del Estado autonómico.

2.– Estado de alarma, Estado autonómico y emergencia sanitaria

2.1.– Diversos modelos de alarma y períodos durante la pandemia. Ha habido varias fases en la muy compleja aplicación de medidas frente a la emergencia sanitaria[1]. Primero la *respuesta espontánea* y subsidiaria de algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Segundo, con el primer estado de alarma en marzo, se produjo un *mando único* y una acusada centralización en el Gobierno para frenar los contagios. Tercero, transcurridos dos meses e iniciada la desescalada con la quinta prórroga, se paso a una fase llamada de "*cogobernanza*", y fueron las Comunidades Autónomas las que impulsaron la desescalada y el tránsito a fases sucesivas, pero con controles del Estado.

Cuarto, la llamada "*nueva normalidad*". Tras el estado de alarma, las Comunidades Autónomas asumieron sus competencias plenas que la alarma vaciaba. Se incrementaron los problemas por la confusión del marco normativo en las leyes sanitarias del Estado, cuyas previsiones se revelaron insuficientes para adoptar medidas generales. Sin embargo, estas leyes no fueron modificadas con urgencia como algunos ejecutivos autonómicos solicitaron. La petición de controles judiciales preventivos que autorizaran los correspondientes Decretos autonómicos acabaron de complicar aún más las cosas. Pues recayeron resoluciones judiciales contradictorias y algunas impidieron las medidas sanitarias generales adoptadas

1. Véase, entre otros trabajos, Francisco Velasco, "Federalización del estado de alarma" en https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/10/federalizacion-del-estado-de-alarma, 10 de mayo de 2020.

por las Comunidades Autónomas. No ha sido la alarma lo que peor ha funcionado sino la fase intermedia de nueva normalidad.

Quinta fase, un *estado de alarma altamente descentralizado* en el que hemos estado hasta mayo de 2021. Se deja en manos de las Comunidades Autónomas la eficacia de las decisiones y su flexibilidad o limitación. Un escenario muy distinto al primero tanto por el instrumento jurídico utilizado como por el distinto impacto de la pandemia, y que ha resultado polémico.

Diversos modelos constitucionales de alarma. A la vista de esta experiencia, debe –a nuestro juicio– sostenerse la diversidad de modelos de alarma constitucionalmente posibles y que la declaración gubernamental y la autorización del Congreso pueden elegir. Son varias las razones. La misma apertura y ductilidad del art. 116 CE que dice muy poco. La evidencia de que la alarma no suspende ni deroga las competencias constitucionales de las Comunidades Autónomas ni el Estado autonómico ni los Estatutos de Autonomía. Esto no podría hacerlo ni siquiera la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio dado el acusado principio de indisponibilidad de los Estatutos. La alarma tampoco es una intervención federal (art. 155 CE) ni una suspensión transitoria que prive de validez a las normas constitucionales ni una reforma implícita y "encubierta" de la Constitución. Menos aún puede entenderse como un "quebrantamiento" de la Constitución en los términos clásicos de Carl Schmitt: una vulneración a título excepcional ante la emergencia. Sin embargo, la declaración de alarma permite desplazar la aplicación de un conjunto de leyes estatales y autonómicas. Ahora también sabemos que la alarma puede adaptarse a la naturaleza de la emergencia y descentralizarse.

2.2.– Primera declaración de alarma: un modelo centralizado. El 14 de marzo se dictó el Real Decreto 463/2020 por el cual el Gobierno declaraba el estado de alarma, bajo un mando único, y se restringían varios derechos fundamentales para luchar contra el coronavirus e impedir el contagio. Se erigió en autoridad competente al Gobierno. Bajo la dirección del presidente, fueron "autoridades competentes delegadas" los ministros de Defensa, Interior, Transportes, y Sanidad, el último con competencia residual. Pero cada Administración conservó sus competencias en la gestión ordinaria de los servicios "bajo las órdenes de la autoridad competente". Hubo pues acción conjunta. Mas la experiencia corroboró que las facultades de coordinación del Gobierno, para asegurarse de esta acción conjunta en todo el Estado, estuvieron muy reforzadas. Se trató de un modelo de alarma muy centralizado y existieron discusiones sobre el respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Relaciones de colaboración y reuniones periódicas de la Conferencia de Presidentes y del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. No obstante, el mismo 14 de marzo en que se dictó la declaración, se reunió una Conferencia de Presidentes (que llevaba mucho tiempo sin reunirse) de forma telemática en la que participaron todas las Comunidades Autónomas para intensificar la colaboración. Desde entonces, también el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se ha reunido periódicamente. Es verdad que a veces de manera informal y sin un orden del día. Pero el diálogo y las relaciones verticales y horizontales de colaboración se han fortalecido, pese a que no siempre se

hayan alcanzado acuerdos de coordinación. La experiencia ha evidenciado que es preciso que el Consejo delibere, pero no es razonable pedir la unanimidad de sus decisiones, porque una única o varias Comunidades no pueden bloquear las decisiones multilaterales de todo un Estado compuesto. También durante el período de nueva normalidad, los meses de agosto y septiembre, hubo diversos acuerdos en el Consejo Interterritorial sobre ocio nocturno, apertura de los colegios, confinamiento perimetral de las ciudades, prohibición de público en actos deportivos, etc.

Autorización del Congreso de la declaración y de las seis prórrogas. La declaración del estado de alarma por el Gobierno se sometió a la autorización del Congreso en el plazo de quince días como obliga la Constitución (art. 116.2). Un mecanismo parlamentario –conviene subrayarlo– por el cual la Cámara hace suya la inicial declaración por el Gobierno. El estado de alarma es una herramienta plenamente constitucional en situaciones excepcionales de emergencia. No se entiende el rechazo frontal que ha suscitado, porque es un instrumento moderno, despolitizado en el supuesto de hecho habilitante y plenamente constitucional. Se solicitaron después seis prórrogas: una cada 15 días. El tiempo muy breve de estas prórrogas se justificaba en el paralelismo respecto del asignado a la declaración por la Constitución, que no prevé expresamente la duración de la prórroga. Sorprenden las dificultades crecientes para aprobar estas sucesivas prórrogas el Congreso, pese a la situación de una grave emergencia sanitaria. Se produjo un progresivo descenso de los apoyos parlamentarios: 321 votos a favor y ninguno en contra, 270, 269, 178, 177 con la abstención del PP, y de nuevo 177. Algo había sucedido en la Cámara. Las dificultades en conseguir las prórrogas quizás expliquen el recurso en la tercera alarma a una desproporcionada prórroga de seis meses: el obstruccionismo o los excesos negativos de las minorías suele llevar al obstruccionismo de la mayoría.

Control parlamentario de las medidas. También ha habido un "control de la fiscalización" de las medidas en las Cámaras después de algunos problemas iniciales por la ausencia de previsión de los trabajos telemáticos en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que fueron integrados por un Acuerdo de la Mesa. Pero se ha discutido por la oposición el retraso y otros extremos.

Dificultades de organización. Durante los meses de marzo y abril, hubo muchos problemas de coordinación y conflictos con las Comunidades Autónomas por la falta de suficiente material sanitario y dificultades en su compra en los mercados internacionales. Fue discutida la oportunidad de la centralización de los abastecimientos. También ha habido dificultades en el recuento de los datos –a efectos estadísticos– ofrecidos por las Comunidades Autónomas tanto de contagiados como de fallecidos, algo muy importante para el diagnóstico y previsión de las medidas.

La descentralización de la desescalada en fases sucesivas. La Orden SND/238/2020, de 3 de mayo por la que se regula el proceso de "cogobernanza" con las Comunidades Autónomas, para la transición a una nueva normalidad, vino a desarrollar el Plan para la transición a una nueva normalidad aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril. La Orden diseñó una ruta de la desescalada en 4 fases, siguiendo unos indicadores objetivos que medían el nivel

de incidencia de la pandemia. Fueron pues las Comunidades Autónomas quienes solicitaron el avance a la fase siguiente en función de su valoración de estos indicadores epidemiológicos, y, posteriormente, en una reunión bilateral con el Ministerio de Sanidad se aceptaba o no el pase a la fase solicitada. Un control estatal que generó, de nuevo, conflictos cuando el Estado no declaraba el paso a la fase solicitada por la Comunidad Autónoma.

Confusión en las fuentes del Derecho e inseguridad jurídica. Los ministros designados como autoridades competentes delegadas quedaron habilitados para dictar las disposiciones que fueran necesarias. No necesitaban seguir el procedimiento administrativo ordinario, dada la urgencia, según se dice en la propia declaración de alarma. Este régimen excepcional hace que no se pueda estar seguro de la bondad del Derecho aprobado, pues las exigencias de corrección técnica venían debilitadas y se sacrificaban a la urgencia. Algunos han reprochado –a veces con demasiado rigor– a la actividad normativa del Gobierno unas omisiones de las garantías generales que no se estaba en condiciones de satisfacer por la precipitación. También se produjo una habilitación a sucesivos Decretos que ampliaran o modificaran las medidas adoptadas en la alarma, dando cuenta al Congreso. Pero esta habilitación a Ordenes ministeriales y Decretos no puede considerarse un reenvío en blanco. Ha habido una tremenda confusión en las fuentes del Derecho, y se han presentado muchas reclamaciones de responsabilidad a las Administraciones por la generación de daños.

2.3.– Un segundo estado de alarma sólo para Madrid. El 9 de octubre se produjo la declaración de un segundo estado de alarma únicamente para la Comunidad de Madrid. Derivó del enfrentamiento en la evaluación de los criterios epidemiológicos y las medidas a adoptar para contener la propagación del virus en una situación sanitaria delicada en la región. Al parecer, se produjo un inicial acuerdo bilateral entre el Ministerio y la Consejería de Sanidad, luego aprobado multilateralmente por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional Salud, pero la Comunidad se separó del mismo. La presidenta de la Comunidad de Madrid ha subrayado en los medios a menudo su libertad de actuación en las relaciones de colaboración con el resto de las Comunidades Autónomas y el Estado, marcando un terreno de oposición generalizada al Gobierno de la nación.

2. 4.– Tercera declaración del estado de alarma. Se produjo por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y fue prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, durante seis meses. En esencia, se deja en manos de las Comunidades Autónomas la eficacia de las limitaciones según los indicadores sanitarios cuando lo determine la "autoridad competente delegada" a la vista de la evolución de los mismos. Se fijan unas medidas cuya aplicación depende realmente de las Comunidades Autónomas. Entre ellas, la restricción de la libertad de circulación en horario nocturno. La limitación de entrada y salida en las Comunidades Autónomas o en ámbitos territoriales inferiores salvo para aquellos desplazamientos justificados (lo que ha producido una curiosa picaresca en las justificaciones). La limitación de permanencia de personas en grupos en espacios públicos y privados. Se deja la flexibilización y suspensión de las limitaciones en manos de las Comunidades Autónomas. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud podía pedir el levantamiento de la alarma pasados cuatro

meses, pero no lo hizo, pues las cosas no mejoraron mucho. El alcance y la naturaleza de la delegación generó problemas sobre la competencia jurisdiccional de los Tribunales Superiores para controlar la legalidad de las medidas.

La constitucionalidad del modelo de alarma descentralizado. Insistiremos en que la descentralización de la alarma es un modelo constitucional, pese a las críticas que ha recibido. Respeta las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad interior, y pondera el pluralismo territorial: la diversidad de situaciones de la pandemia y del riesgo de contagio en cada Comunidad, no es lo mismo v.gr. Madrid o Barcelona que una isla. Bien es verdad que es difícil saber si es un modelo menos eficaz. De hecho la cuestión también se ha discutido en un país federal como Alemania. El buen funcionamiento de un modelo descentralizado de alarma –el virus no se detiene en fronteras– reclama reforzar mucho la coordinación en el Consejo Interterritorial y puede no ser sencillo si no existe solidaridad interterritorial y una lealtad constitucional.

Prórroga de la tercera alarma por seis meses. El mencionado Real Decreto 956/2020, prorrogó este tercer estado de alarma por seis meses hasta el 9 de mayo de 2021. Parece un período de prórroga desproporcionado, ya que el control inmediato y la duración limitada son ingredientes típicos de nuestro modelo constitucional de alarma. Pero puede que no sea inconstitucional. El art. 116.2 de la Constitución no establece ningún límite expreso para las prórrogas. Tampoco lo hace la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, que simplemente determina en su art. 6.2 que el Congreso "podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga". Una lectura literal de la Constitución y la Ley Orgánica permite prórrogas superiores a 15 días. Bien es verdad que si la cosa principal dura 15 días no tiene mucho sentido jurídico, que la accesoria, la prórroga, dure seis meses. ¿Pero podríamos impedir al Parlamento esta decisión política sobre la duración de la prórroga mediante inferencias derivadas de juicios lógicos sin existir una prohibición expresa? Una vez prorrogada la alarma pasa a ser una decisión del Parlamento y ya no del Gobierno.

Rendición de cuentas restringida. Este Real Decreto 956/2020 de prórroga estableció tres formas de rendición de cuentas. El presidente solicita la comparecencia ante el Pleno del Congreso cada dos meses, y el ministro de Sanidad debe comparecer mensualmente. Transcurridos cuatro meses, la Conferencia de Presidentes puede pedir el levantamiento del estado de alarma a la vista de la evolución de los indicadores epidemiológicos. Entendemos que, pese a previsiones restrictivas del Decreto, no se pueden impedir las funciones ordinarias de control fiscalización (preguntas, interpelaciones...) que la Constitución y el Reglamento del Congreso prevén. La declaración de alarma no deroga ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso. Es un contenido mínimo del control, no máximo. Pero parece que en la realidad se están practicando estos controles que la tercera alarma prevé.

2.5.– ¿Era la legislación sanitaria realmente una alternativa a la alarma? La decisión bien de acudir a declarar el estado de alarma ante una catástrofe sanitaria o bien de usar la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública es una decisión de oportunidad política. Una valoración según la entidad de la emergencia que corresponde adoptar al Gobierno

de la Nación y al control parlamentario. Hubo pronto una controversia entre los partidarios de una u otra opción y se ha mantenido el debate. La gravedad y generalización de los contagios llevó al Gobierno a optar por el instrumento más poderoso. Una situación excepcional de emergencia parecía reclamar un Derecho igualmente excepcional y provisional, así como mandar un mensaje unitario a la opinión pública. Pero, en los momentos en que la emergencia sanitaria bajó, quizás podría haber bastado con las leyes sanitarias ordinarias para dar cobertura jurídica de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas y así se intentó en el período de nueva normalidad y parece que así va a volver a operarse desde mayo de 2021 con el fin de la alarma. Sin embargo, la citada Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública no contempla expresamente la adopción de medidas generales tan amplias por las Comunidades Autónomas.

¿Era necesaria una autorización judicial de las medidas sanitarias generales acordadas por las Comunidades Autónomas? Las autorizaciones judiciales que se prevé en la Ley Orgánica 3/1986 están pensadas para medidas coercitivas individuales, que es otro escenario muy distinto al actual. Pero, cuando las Comunidades Autónomas aprobaron medidas aplicando esta Ley, pidieron la autorización judicial con prudencia y los órganos del orden contencioso administrativo dictaron resoluciones contradictorias en cada Comunidad en las que influyeron elementos diferenciadores como los indicadores epidemiológicos, la motivación y la normativa propia. Algunos declararon su incompetencia para ratificar medidas generales, otros las autorizaron, y otros como el Tribunal Superior de Justicia de Madrid las rechazaron. Parece lógico pensar que el Gobierno debió presentar un proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica 3/1986 y dejar claro en la Ley, con mayor taxatividad, la habilitación reglamentaria para aprobar estas medidas. Pero no se hizo, pese a que así lo solicitó sensatamente el presidente de Galicia. Hubo una situación de grave inseguridad jurídica e ineficiencias como consecuencia de la aplicación de la ambigua legislación sanitaria vigente, que no fue modificada, y de un control judicial preventivo y constitucionalmente innecesario.

Es difícil de comprender, a la luz de la división de poderes, por qué una disposición general de un Gobierno democrático deba ser autorizada previamente por un órgano judicial, y más aún que esta tarea sea materialmente una función jurisdiccional. Las opiniones doctrinales no son unánimes. Pero cabe defender que los controles judiciales deben ser sucesivos a la aprobación de las normas tal como es la regla general en el contencioso administrativo y demanda un sistema constitucional de división de poderes El legislador parece haber perpetuado este error en la Ley 3/2021, de 18 de septiembre, de medidas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, que modifica la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y ratifica esta competencia de autorización de medidas sanitarias generales, otorgándosela a los Tribunales Superiores de Justicia. Más tarde el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, introdujo un recurso de casación en este procedimiento de ratificación de medidas limitativas de derechos fundamentales por razones de salud pública que afecten a destinatarios no identificados individualmente. El problema sigue siendo el mismo y la solución es muy discutible. Tanto que el Tribunal Superior de Justicia de

Aragón ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad. No existen, en nuestro modelo de fuentes del Derecho, reglamentos autorizados por los tribunales. Parece una interferencia indebida en la división constitucional de poderes: juzgar no es aprobar normas generales, que es una responsabilidad gubernamental. Los tribunales revisan las irregularidades sucesivamente y no autorizan las normas generales. Cómo podría enjuiciar un órgano judicial v.gr. si es licito o que un reglamento autorice a desplazarse a un notario y no a una peluquería.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, sentencia 719/2021, de 24 de mayo, ha inaugurado ya este nuevo recurso de casación en procedimiento de ratificación desde otra perspectiva. Se admite que no sustituye la imprescindible habilitación legal. Pero ésta no requiere necesariamente de ley orgánica y basta con una ley ordinaria tanto estatal como de las Comunidades Autónomas. Se añade que la Ley Orgánica 3/1986 de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, (art. 3) permite adoptar las medidas necesarias en casos de riesgos sanitarios de carácter transmisible. La indeterminación de este artículo sobre sus destinatarios debe entenderse completada por el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública que persiguen la misma finalidad. Este conjunto de preceptos ofrece precisiones legales suficientes. Por otro lado, las Comunidades Autónomas pueden limitar la libertad de circulación siempre que cumplan unas condiciones: invocar los preceptos legales habilitantes, identificar con claridad el peligro grave derivado de una enfermedad transmisible, y justificar razonadamente que no se dispone de otras medidas menos agresivas. La Sala puede revisar esta justificación.

2.6.– Fondo Covid-19. El seis de junio se aprobó un Fondo Covid-19 de 16.000 millones de euros para las Comunidades Autónomas. El Decreto-ley se convalidó con amplia mayoría en el Congreso, pero varias Comunidades Autónomas se sintieron agraviadas por los criterios de reparto. La prensa ha dicho que las Comunidades Autónomas habían pedido en Conferencia de Presidentes la convocatoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero no se convocó.

3.– El primer Gobierno nacional de coalición

Investidura del presidente del Gobierno. Tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019, el año político se inició el 7 de enero con la designación por el Congreso de los Diputados de Don Pedro Sánchez como presidente del Gobierno. El candidato logró su investidura por mayoría simple en la segunda votación con 167 votos a favor, 18 abstenciones y 165 en contra. Obtuvo el respaldo de ocho fuerzas políticas: PSOE, Unidas Podemos, PNV, BNG, Nueva Canarias, Más País, Compromís y Teruel Existe. Fue significativa la abstención de ERC, desmarcándose de JxCat –su socio en el gobierno autonómico– que votó en contra. También se abstuvo EH Bildu. Votaron en contra PP, Vox, Ciudadanos, CUP, UPN, CC, Foro Asturias y PRC. En su discurso de investidura, el Sr. Sánchez rechazó que fuera a romperse la Constitución, glosó la historia del PSOE, remarcó el carácter social de su programa y de la coalición progresista, pidió acuerdos transversales con todos, e insistió en su voluntad de diálogo en Cataluña.

Formación de un amplio Gobierno de coalición. Se formó después el primer Gobierno de coalición de España, desde la Constitución de 1978, mediante un acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos. El segundo Gobierno del Sr. Sánchez que había llegado a la presidencia en 2018 por una moción de censura constructiva. Un Gobierno amplísimo con nada menos que 22 Ministerios, un número paritario de hombres y mujeres, y cuatro Vicepresidencias. La segregación en varios departamentos administrativos de algunos Ministerios v.gr. la tripartición entre Educación y Formación Profesional, Ciencia e Innovación, y Universidades ha sido muy discutida dada los problemas de coordinación que provoca, algo de lo que ya se albergaba varias experiencias que se cerraron en falso. Han sido, por otro lado, frecuentes las discrepancias públicas en los medios de comunicación de los miembros de Unidas Podemos, en particular del Sr. Iglesias, vicepresidente segundo, respecto de las políticas del Consejo de Ministros. Entraña un déficit de la confidencialidad y colegialidad gubernamental que recogen los usos y convencionales constitucionales de los sistemas parlamentarios, pero, pese a estas discrepancias con publicidad, el Gobierno de coalición ha mantenido su unidad. En marzo de 2021, el Sr. Iglesias anunció su dimisión para concurrir en las elecciones en Madrid, y no ha supuesto todavía una crisis de Gobierno.

Fragmentación parlamentaria, defensa de los gobiernos de colación y de la democracia consociacional. La fuerte fragmentación del Congreso de los Diputados durante esta XIV Legislatura en diez grupos parlamentarios –el Grupo Mixto cuenta además con media docena de fuerzas– hace muy difícil que un solo partido alcance la mayoría suficiente para gobernar en solitario mediante Gobiernos monocolores como hemos tenido durante décadas. Esta situación del sistema de partidos, "un multipartidismo polarizado" con distintos puntos de agregación (derecha/izquierda-unitarios/independentistas) que dificultan los acuerdos, y en la que ya llevamos bastantes años, no parece vaya a desaparecer de inmediato. En este contexto fragmentado, resulta inevitable la creación de Gobiernos de colación a nivel nacional, al igual que viene ocurriendo desde hace mucho tiempo en las Comunidades Autónomas con buenos resultados. Así lo lleva recomendando la dirección de este *Informe Comunidades Autónomas* en sucesivas valoraciones generales y a la vista de los resultados positivos que reflejan las crónicas de las respectivas Comunidades Autónomas sobre experiencias en coaliciones. Desde esta perspectiva, un gobierno de coalición debe valorarse como un paso adelante en nuestra democracia constitucional. Si embargo, aún no tenemos la cultura política que las coaliciones reclaman: una laboriosa mezcla de transparencia y publicidad en los acuerdos de coalición y los mecanismos de solución de conflictos internos, pero también de confidencialidad y colegialidad de las decisiones gubernamentales; además, el electorado debe poder exigir responsabilidad política a quienes dinamiten las coaliciones gubernamentales.

Tampoco seguimos las pautas de una democracia "consociacional" basada en constantes compromisos recíprocos entre todas las fuerzas parlamentarias. No basta ya con la alternancia típica de las democracias mayoritarias, el modelo Westminster, como estábamos habituados en tiempos de bipartidismo imperfecto. Esta cultura política requiere una cierta comprensión moderada de la función de la oposición parlamentaria y de la acción de gobierno. Con mayor razón en España, porque un Estado cuasi federal o fuertemente descentralizado como

el nuestro reclama constantes acuerdos de colaboración y coordinación entre fuerzas centrífugas y centrípetas. También con las posiciones independentistas y, desde luego, entre las unitarias. Sin embargo, la emergencia sanitaria ha mostrado un déficit de compromiso y evidenciado la desunión en momentos excepcionales que reclamaban direcciones políticas unitarias.

Aprobación de escasas leyes y de la Ley de Presupuestos. Durante 2020 se aprobaron sólo 7 leyes ordinarias en las Cortes Generales que se ocupan de los siguientes temas: reforma del Estatuto de los trabajadores por despido por enfermedad interrumpida; modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en la Administración de Justicia; Impuesto sobre determinados Servicios Digitales; Impuesto sobre Transacciones Financieras; regulación de determinados servicios electrónicos; transformación digital del sistema financiero; medidas urgentes en materia de alimentación; reducción de gases con efecto invernadero; y para trasponer una directiva de la Unión sobre intercambio automático de información fiscal. También se aprobaron 3 Leyes Orgánicas, respectivamente: sobre utilización de nombres de pasajeros en materia de terrorismo; para la erradicación de la esterilización no consentida de personas con discapacidad, y, sobre todo, una nueva Ley de Educación de la que luego se dará noticia.

Es importante la aprobación de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, lo que garantizaba cierta estabilidad. Pero es muy difícil hacer presupuestos en tiempos de coronavirus y pueden haber quedado descontextualizados por la necesidad de hacer una política expansiva frente a la crisis.

Crecimiento de la legislación gubernamental de urgencia. En el mismo año, por contrapartida, se aprobaron un Decreto legislativo, el texto refundido de la Ley concursal, y nada menos que 39 Decretos leyes. Muchas de estas disposiciones gubernamentales con fuerza de ley se califican en su denominación como medidas urgentes para proteger la salud o hacer frente a la Covid-19 o reactivar la economía o el turismo. Hay también un Decreto ley sobre medidas de adaptación al Brexit. Nuestra habitual crítica todos los años al exceso de decretos leyes en detrimento de leyes parlamentarias tramitadas por el procedimiento de urgencia merece una excepción este año, porque la urgencia parece cierta en tiempos de emergencia sanitaria y grave crisis económica.

4.– Actividad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Adaptación al trabajo telemático. La distancia social para impedir el contagio del virus ha provocado problemas de organización de las sesiones parlamentarias en las Asambleas territoriales, que han debido adaptarse al trabajo telemático, recuperando gradualmente la actividad parlamentaria e improvisando modificaciones normativas en sus Reglamentos parlamentarios.

Disminución de la actividad legislativa. Esta situación puede haber incidido en la disminución del número de leyes. Tan solo Castilla-La Macha con 11 leyes y Navarra con 22 mantienen el ritmo de años anteriores. El resto de Comuni-

dades Autónomas se mueven entre 3 y 7 leyes. Una gran parte de las medidas legislativas autonómicas se centran lógicamente en paliar las consecuencias de la pandemia. No obstante, en algunas Comunidades Autónomas ha habido también otras leyes con relevancia. Así la reforma en Navarra de la Ley foral de haciendas locales. El texto refundido de la Ley de policía del País Vasco. Las Leyes gallegas de ordenación del territorio y de pesca continental. La extensa reforma de la Ley extremeña de colegios y consejos de colegios profesionales. La ley valenciana de regulación del juego y prevención de la ludopatía. Las Leyes en Castilla-La Mancha del tercer sector social o de evaluación ambiental. Las Leyes catalanas de protección del derecho a la vivienda o de igualdad de trato y no discriminación. La Ley aragonesa de estadística. O las Leyes de medidas urgentes de desarrollo urbanístico, de fundaciones y de espectáculos públicos de Cantabria.

Incremento de los decretos leyes. Para compensar las escasas leyes formales autonómicas han sido asimismo numerosos los decretos leyes dictados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. La media de los decretos leyes aprobados en cada Comunidad está entre 10 y 15. Pero en Andalucía fueron 32, casi todos son disposiciones encaminadas a conceder subvenciones a la actividad económica, y sólo 3 leyes formales. No es extraño, pues que en esta Comunidad se suscitara un interesante debate sobre la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos leyes, y que terminará en sendos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional. La mayoría de estas normas están relacionadas con medidas derivadas de la pandemia.

Elecciones aplazadas en Galicia y el País Vasco. Merece una valoración positiva la suspensión y aplazamiento de las elecciones en Galicia y el País Vasco al afrontar con responsabilidad los riesgos del contagio en una campaña electoral y votación. Los partidos de gobierno revalidaron sus mayorías en ambas Comunidades y hubo un ascenso del PNG en Galicia y de Bildu en el País Vasco.

Estabilidad en las coaliciones gubernamentales y aprobación de las leyes de presupuestos. En términos generales, se puede afirmar que las coaliciones de gobierno de las Comunidades Autónomas mantuvieron este año un clima de entendimiento y estabilidad. Los problemas de inestabilidad comenzaron en 2021 con algunas mociones de censura y supuestos de transfuguismo. Con la excepción de Madrid, todas las Comunidades Autónomas con un Gobierno de coalición aprobaron su Ley de presupuestos. El acuerdo se logró incluso allí donde existe una coalición, pero el Gobierno está en minoría, como es el caso de Andalucía y Murcia, donde se aprobaron los presupuestos con el apoyo de Vox. También en Navarra con el voto de EH Bildu. En Aragón, el entendimiento presupuestario se produjo con el aval de partidos que están fuera de la coalición como son Ciudadanos e IU. En Andalucía, p.ej. se percibe un alto grado de entendimiento en la coalición gobernante entre el Partido Popular y Ciudadanos con el auxilio de Vox. Fue la única Comunidad Autónoma que cumplió en 2019 las reglas de déficit, gasto y deuda, según el informe del Ministerio de Hacienda. Incluso, la Comunidad cerró el ejercicio con un superávit. Por otra parte, la estabilidad se refleja con claridad en el País Vasco en donde la coalición entre PNV-PSV se reanudó tras las elecciones autonómicas. En suma, las Comuni-

dades Autónomas tienen ya una larga experiencia en la gestión de los gobiernos de coalición y las prácticas políticas generadas suelen producir, como regla general, la estabilidad gubernamental, pero hay excepciones.

Desencuentros contenidos. En algunas Comunidades Autónomas, se presentaron algunos desencuentros que no llegaron a poner en peligro la cohesión del Gobierno de coalición. Es el caso de Andalucía con un ajuste en el reparto de competencias entre las Consejerías. O Cantabria por la incorporación de la figura del Decreto ley en el proyecto de Estatuto que se encuentra en tramitación en el Congreso. La excepción fue Madrid en donde la grave situación de las residencias de personas mayores llevó a la dimisión del consejero de Políticas Sociales, pero la crisis no fue mas allá. De la tendencia descrita se desmarca también claramente Cataluña donde la destitución por la justicia del presidente y la falta de entendimiento como socios gubernamentales entre Junts y ERC llevo a la disolución parlamentaria y la convocatoria de nuevas elecciones.

5.– Crisis económica. Medidas europeas de recuperación. Financiación autonómica y presupuestos

5.1.– *Seria crisis económica: cae el PIB y el empleo.* A causa del virus y de corolarios como son el confinamiento de las personas y las restricciones a la movilidad, el cierre de empresas y la caída del consumo, el PIB bajó un 10,8% en 2020 según el Instituto Nacional de Estadística[2]. Es el peor ejercicio económico nada menos que desde el inicio de la Guerra Civil en 1936. Se rompe bruscamente con la tendencia de seis años de crecimiento en la salida de la Gran Recesión. Ha sido determinante el colapso del turismo que cae un 12,4% y es un recurso esencial. Pero también han caído la inversión, que baja un 11,4%, así como los servicios y la industria, y sólo la agricultura repunta.

Fuerte incremento del gasto público. Por contrapartida, el gasto público se ha disparado para frenar la epidemia, recuperar la economía y mantener el empleo. Los desembolsos de las Administraciones crecieron en más de 50.000 millones de euros en 2020, y la cifra total del gasto supera los 570.000 millones: el 50% del PIB[3]. Los ERTE, de los que han llegado a beneficiarse 3,5 millones de trabajadores, han jugado un papel esencial en el mantenimiento de las rentas familiares, pero supusieron cerca de 40.000 millones de euros adicionales. Los ingresos públicos cayeron fuertemente, y la Seguridad Social registró el mayor déficit alcanzado, sus números rojos son cada vez mayores y llevan empeorando diez años. A pesar de los ERTES, la tasa de paro es actualmente un 16,13%. Se espera que la economía comience a recuperarse a partir de 2021 y en los años siguientes, pero no sabemos el ritmo.

---

2. Vid Instituto Nacional de Estadística, "Contabilidad nacional trimestral de España. Cuatro trimestre de 2020", 26 de marzo de 29021, y el comentario de Ignacio Farza, "El virus se llevó el 10,8 del PIB, algo menos de lo previsto" en *El País*, 27 de marzo de 2021.

3. Según cálculos de Antonio Maqueda y Laura delle Femmine, "La pandemia provoca la mayor subida del gasto público en democracia" en *El País*, 29 de marzo de 2021.

¿Qué hacer con la deuda pública? El Banco de España ha publicado graves estimaciones sobre el ascenso de la deuda pública. En la relación entre la deuda total (1,311 billones de euros) y el PIB influye la seria contracción del último en un 10,8% en 2020, la más elevada de la Unión Europea. El crecimiento económico ha bajado intensamente. Los subsidios a las empresas para el mantenimiento del empleo y el reforzamiento de la atención sanitaria han hecho que el déficit y la deuda se incrementen más que nunca. Existe un acuerdo en que este grave deterioro de las finanzas públicas quede supeditado a la previa solución de la emergencia sanitaria y a la subsiguiente recuperación de la economía. No parece un momento de restricciones presupuestarias. Así la Comisión Europea y el Banco Central Europeo han relajado las restricciones presupuestarias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para impedir una nueva recesión. El Gobierno de España suspendió las reglas fiscales para el 2020 y 2021 en la línea con esta decisión de la UE. Conviene resaltar que El Consejo Europeo ha elaborado un plan de recuperación económica mediante un nuevo Modelo de Financiación Plurianual de la Unión y un Programa de Inversiones *NextGenerationEU*. Pero, en algún momento y una vez que la tormenta escampe, habrá que afrontar un serio plan de recuperación del equilibrio presupuestario y de restricción del montante de la deuda pública. España tiene serios problemas presupuestarios de carácter estructural. Nadie puede gastar constantemente mucho más de lo que tiene.

Desigualdades entre Comunidades Autónomas. El impacto de la crisis del coronavirus en las Comunidades Autónomas está siendo desigual. Según un Informe de Funcas de 16 de diciembre de 2020, es mucho más fuerte en las regiones más dependientes del turismo que en aquellas otras más orientadas a la industria y la agricultura. En 2020, Baleares vio reducirse el PIB en un -22%, y Canarias en un -17,9%, ambas por encima del casi -12% de la media nacional. Pero es verdad que también Madrid (-13,6%) o Cataluña (-13,5%) sufren fuertemente el impacto de la crisis. En cambio, las regiones menos desarrolladas económicamente como Castilla-La Mancha y Extremadura parecen sufrir menos el impacto. Pero el Informe de Funcas estima que la recuperación reducirá las disparidades.

5.2. Los fondos europeos de recuperación. Se ha diseñado un nuevo *Modelo de Financiación Plurianual de la Unión Europea* y un fuerte Programa de Inversiones *NextGenerationEU* del Consejo Europeo, un *Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE*) que fue definitivamente aprobado el 14 de diciembre mediante el Reglamento del Consejo 2020/2094. El IRUE tiene asignados 750.000 millones de euros de los cuales 390.000 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 360.000 millones están destinados a préstamos. Al parecer, le corresponden a España 140.000 millones de euros entre transferencias directas y préstamos. El plan tiene como ejes la digitalización de la economía, el medio ambiente o agenda verde y la igualdad de género. Dos estudios de nuestro *Informe Comunidades Autónomas* se ocupan en extenso de este plan europeo de recuperación.

Según detalla en su crónica Andreu Olesti, este Instrumento autoriza a la Comisión a contraer empréstitos. Los ingresos se transfieren a un conjunto de programas. El mejor dotado es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

(MRR). El 70% de las ayudas y préstamos serán comprometidos durante los años 2021 y 2022, mientras que el 30% restante deberá serlo durante 2023, teniendo en cuenta un reparto ajustado a la pérdida de PIB real de cada Estado miembro.

La aprobación del IRUE está vinculada con el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el septenio 2021-2027. Fue aprobado por el Consejo el 17 de diciembre y entró en vigor el 1 de enero de 2021 (Reglamento del Consejo 2020/2093). Recoge los recursos financieros que serán precisos para hacer frente al gasto previsto durante ese septenio, las cantidades disponibles para asignar anualmente a las políticas generales, la distribución de las obligaciones asumidas por los Estados, y una asignación a los fondos para los programas de gasto.

La facultad de la Comisión para contraer empréstitos viene limitada de acuerdo con el MFP. La Decisión sobre recursos propios que rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027 (adoptada el 14 de diciembre de 2020, Decisión del Consejo 2020/2053), establece nuevas fuentes de financiación. Se permite que la Comisión pueda contraer empréstitos en los mercados de capitales por un máximo de 750.000 millones de euros, la mayor parte de los cuales se concentrarán en el período 2021-2024, con la única finalidad de hacer frente a la crisis de la Covid-19. La capacidad de endeudamiento neto cesará a finales de 2026, para empezar a amortizar. Los fondos recaudados se reembolsarán después de 2027 y, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2058, con los ingresos de los futuros presupuestos de la UE. Se trata pues de un plan multianual y de colosales dimensiones en el endeudamiento y las inversiones.

Al final del año para agilizar la gestión administrativa y reparto de las subvenciones que llegarán en tres años del Instrumento Europeo de Recuperación, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una disposición que fue controvertida en el trámite de convalidación parlamentaria. Previamente, un dictamen del Consejo de Estado, de 21 de diciembre de 2020, mostró su opinión favorable en su conjunto al Decreto ley sobre fondos europeos, pero apreció que eran insuficientes los mecanismos de control, lo que provocó la controversia con la oposición.

5.3. Financiación de las Comunidades Autónomas. En un contexto de fuerte crisis económica no resulta nada sencillo remodelar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. El nuevo retraso puede justificarse en la necesidad de tomar en cuenta, al confeccionar el próximo modelo, las consecuencias de esta crisis en deuda, destrucción de empleo y tejido productivo. El estudio en este Informe de Ruiz-Huerta y Loscos destaca las importantes deficiencias del modelo anterior respecto de Valencia y Murcia, autonomías a las que habría que sumar otras del corredor mediterráneo y Andalucía. El nuevo modelo debería contemplar por un lado la necesidad de revisar los desequilibrios entre Comunidades Autónomas y Gobierno, ya que las primeras son las responsables de gestionar los servicios públicos esenciales nuestro Estado Social, pero el segundo debe cumplir adecuadamente su función de coordinación y estabili-

zación. Por otro lado, las desigualdades en financiación entre las Comunidades Autónomas de régimen especial o foral y de las de régimen general deberían abordarse. Previendo unos mecanismos de convergencia progresiva, como el refuerzo de ciertos fondos y la mejora del modelo de nivelación. Finalmente, una cierta armonización o convergencia de algunos impuestos –posiblemente, un tipo mínimo–, podría incluirse. A resultas de la crisis, el mantenimiento de los fondos extraordinarios de financiación se antoja inevitable, aunque sería conveniente seguir compaginándola con una creciente facilitación del acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados de deuda.

5.4. Presupuestos autonómicos expansivos que afrontan la crisis del Covid-19. Como se analiza en el estudio de Padrós, los presupuestos de las Comunidades Autónomas fueron de naturaleza expansiva, para paliar el impacto de la crisis del Covid-19. Se aprobaron merced a la suspensión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del Derecho de la Unión. Pero también por la previsión en los presupuestos estatales de transferencias extraordinarias a las Comunidades Autónomas. Plantean incrementos en el gasto destinado a sanidad, educación, políticas sociales y empleo, e incluyen también en muchos casos dotaciones específicas para Fondos Covid-19.

Algunos presupuestos prorrogados. Sólo Cataluña, Madrid y Murcia, continuaban a mitad de 2021 sin ley de presupuestos y en prórroga de los anteriores. La explicación deriva de problemas en las coaliciones de gobierno, que, en dos de ellas, condujeron a elecciones anticipadas, y en la tercera a una moción de censura que no prosperó.

Políticas fiscales autonómicas. Ha habido pocas novedades normativas. Respecto de los tributos cedidos, algunas hubo en las leyes de presupuestos en el capítulo de nuevas deducciones, y son supuestos vinculados con la crisis sanitaria en la mayor parte. Además, Andalucía aprobó nueva tarifa para el impuesto de patrimonio; Cataluña reintrodujo los coeficientes multiplicadores en función del patrimonio existente para el impuesto de sucesiones y donaciones; y la mayoría de las Comunidades Autónomas han establecido nuevos tipos reducidos sobre el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Sobre los tributos propios, destaca la creación de dos nuevos tributos: un impuesto sobre las viviendas vacías en la Comunidad Valenciana, y un canon sobre la deposición en vertedero en Islas Baleares. En la esfera de la tributación foral, hay que citar sendas leyes aprobadas a final de año: la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la mayoría de los impuestos y otras medidas tributarias; y la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, que reforma la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, en lo que se refiere al ámbito presupuestario y de control interno de las entidades locales, y los tributos locales.

Medidas autonómicas asistenciales y de reactivación autonómica. La producción normativa para minorar los efectos de la crisis económica a causa de la pandemia ha sido numerosa, y a través de decretos-leyes, normalmente convalidados por los respectivos Parlamentos territoriales. Su número ha sido elevado en Cataluña o Andalucía. Concentran su atención en una doble finalidad: combatir los efectos de la pandemia; y dictar medidas de apoyo, impulso y reactivación destinadas a los sectores económicos, o a las personas y colectivos más vulnera-

bles, incluyendo todo tipo de medidas asistenciales, presupuestarias, financieras, de contratación pública, en materia de educación, salud, servicios sociales, etc.

6.– Leyes estatales con impacto territorial: una nueva Ley de Educación

Modificación de la Ley de Educación. Es relevante para la delimitación de las competencias compartidas en materia de educación la *Ley Orgánica, 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* (LOMLOE), conocida como "Ley Celáa". Por su importancia, es objeto en este *Informe Comunidades Autónomas* de un estudio específico. Subrayaremos que es la octava Ley de educación en nuestro sinuoso desarrollo constitucional. Al igual que las anteriores, no fue fruto de un amplio acuerdo tras un estudio previo compartido, un procedimiento razonable de decisión, lo que de nuevo permite dudar de su estabilidad y capacidad de consolidación. Viene a modificar la Ley Orgánica 8/2013, de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la controvertida llamada "Ley Wert", aprobada bajo el gobierno del PP. Este *Informe Comunidades Autónomas* incorpora un estudio específico de la nueva Ley de Educación

Segregación escolar del alumnado desfavorecido. La nueva Ley afronta el problema de la fuerte concentración de alumnos con un perfil socioeconómico desfavorecido en las escuelas públicas, y no en las escuelas concertadas, pese a que también reciben financiación pública. Una segregación escolar que no garantiza el carácter inclusivo que la educación debe cumplir en un Estado social. La cuestión ya había sido advertida por la Comisión Europea y el Comité de derechos del niño. La Ley viene así a adoptar medidas contra la segregación escolar y en favor de la escuela pública y el control de la enseñanza concertada. Ésta es probablemente la dimensión central. Se corrige la distribución del alumnado desfavorecido, a menudo hijos de inmigrantes, entre ambas redes. Se usan la cercanía al domicilio y la renta familiar, a la par, para la distribución en los centros, y se suprime el principio de respuesta a la demanda social que lleva a abrir plazas donde quieren las familias en provecho de un sistema de planificación.

Repetición de curso. Tenemos un alto fracaso escolar (el 25% de los alumnos no aprueba la Educación Superior Obligatoria, ESO). Pero la repetición no se ha revelado muy eficaz para evitar ese fracaso, afecta especialmente a los alumnos más vulnerables, es costosa, y quizás pedagógicamente obsoleta para los niños. Por estas razones, la repetición se limita a una vez en primaria y a dos en la enseñanza obligatoria, dejando la decisión en manos de autoridades docentes de acuerdo con el interés más favorable para el alumno, al tiempo que se crea un programa de apoyo. Es difícil concluir que, sólo por este cambio y sin mayores razones, se suprima la cultura del esfuerzo y se renuncie a la calidad en la enseñanza. Unos objetivos a los que no debe renunciarse.

Fortalecimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas. La Ley refuerza las competencias de las Comunidades Autónomas que habían sido objeto de centralización en la Ley Wert. Así p.ej. el Ministerio de Educación fija el 50% del currículo en las Comunidades Autónomas con lengua propia en vez del

55%. También se dispone que se consulten a las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación y para la actualización del currículo.

¿El castellano lengua vehicular? La cuestión más polémica en los medios de comunicación ha sido la denuncia de que el castellano deja de ser "lengua vehicular". No obstante, es una expresión que no se introdujo en la Ley de Educación hasta 2013. En la práctica, esta decisión puede tener un limitado alcance y la polémica un sentido de mero enfrentamiento político. Porque las jurisprudencias del Tribunal Superior y del Tribunal Constitucional (véase p.ej. la STC 51/2019) ya han determinado que el castellano también debe ser lengua vehicular en Cataluña, que es donde existe la llamada "inmersión lingüística" desde la transición, al menos en un 25% del horario lectivo. La LOMLOE no puede suprimir esta condición oficial del castellano. La nueva Ley no excluye la política de inmersión lingüística ni la dimensión del castellano como lengua común, pero subraya que lo decisivo es que los alumnos adquieran un dominio pleno de ambas lenguas y advierte que las Comunidades Autónomas deben adoptar las medidas que garanticen el pluralismo lingüístico. Otro terreno donde no ha habido pactos suficientes en las Comunidades Autónomas y donde no se ha aprobado una Ley orgánica del Estado sobre el uso de las lenguas como un amplio sector de la doctrina científica ha sugerido.

Algunos contenidos. Entre los nuevos contenidos están los siguientes. Se eliminan los itinerarios educativos que separaban a los alumnos desde la ESO y que introdujo la "Ley Wert", y se diversifica el currículo. También cambia el modelo de reválidas que se había implantado por unas pruebas o evaluaciones que se usarán para evaluar el sistema educativo y tendrá un valor informativo. A los tres tipos de bachillerato (Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias y Artes) se añade un cuarto que se denomina "General" y contiene ingredientes de ciencias y letras para los alumnos aún indecisos. Los centros escolares deciden un porcentaje de los horarios escolares. Se agrupan asignaturas por ámbitos de conocimiento, al haberse constatado que un número elevado de asignaturas influye en el porcentaje de repetición. Se impulsa la compatibilidad entre las aulas virtuales de las Comunidades Autónomas donde se han venido creando y subiendo materiales docentes durante la pandemia. Se manda reducir el impacto ecológico de las escuelas para que sean sostenibles, una cuestión que llevaba tiempo discutiéndose al hilo de la aprobación de varias leyes autonómicas. Es obligatorio ofertar la asignatura de Religión, pero no cuenta en la nota media del expediente. Debe, sobre todo, estudiarse una asignatura de Valores Cívicos y Éticos con especial atención a los derechos fundamentales y la igualdad de género, y un largo etcétera de cosas que no pueden resumirse aquí.

Recurso de inconstitucionalidad del PP. El PP presento un recurso de inconstitucionalidad contra bastantes preceptos de la nueva Ley en marzo de 2021, alegando defender la libertad de las familias. Se aduce, entre otros extremos, que se relega la asignatura de Religión, que se vulnera el derecho a la elección de los centros de los padres mediante un sistema de planificación, y, en general, que se discrimina a la enseñanza concertada a favor de la pública. Respecto de la "ablación" del carácter vehicular del castellano en la educación, se dice que viola el deber constitucional de conocer el castellano a través de las enseñanzas recibidas

en los estudios básicos. También se impugna la fijación de un plazo de diez años para que los centros ordinarios puedan disponer de los recursos necesarios para atender al alumnado con discapacidad por violar el derecho de los padres a elegir la escolarización de sus hijos en un centro especial. Finalmente, entre otros extremos, se impugna que la nueva Ley de Educación elimine de los conciertos a los colegios de escolarización diferenciada por sexos. Un modelo que se admite en diversos países de nuestro entorno, y que el Tribunal Constitucional estimó constitucional (STC 31/2018 con votos particulares), pero cuya adecuación a la Constitución es muy polémica en lo que afecta a la segregación sexual en centros privados concertados.

Lejos del pacto educativo. En definitiva, parece que seguimos lejos de un pacto educativo. Alegar la naturaleza política de la educación como inevitable motivo de confrontación, para justificar que de tiempo en tiempo una Ley de Educación modifique la previa, no es razón suficiente para impedir direcciones políticas de Estado. En cualquier Estado constitucional, son precisas transacciones recíprocas que permitan incorporar programas a largo plazo que mejoren la educación como un servicio público básico y un derecho fundamental. Es una cuestión de democracia deliberativa y eficiencia.

7.– Reformas estatutarias y de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos

Reformas parciales de los Estatuto de Autonomía sobre aforamientos. En 2020 se produjo el desbloqueo de la reforma del Estatuto de Murcia para eliminar los aforamientos de parlamentarios autonómicos y de miembros del Consejo de Gobierno. Su tramitación en las Cortes Generales apenas había avanzado desde su remisión por el Parlamento regional en 2017. A lo largo del año, fueron pasando las distintas fases del procedimiento legislativo en el Congreso. Al tiempo de cerrar esta valoración general, se ha aprobado sin modificaciones en el Senado. También se ha aprobado la propuesta de reforma del Estatuto de Cantabria sobre el mismo asunto igualmente ya en 2021.

Por el contrario, la más ambiciosa propuesta de reforma integral del Estatuto, aprobado por la Asamblea Regional de Murcia en 2019, no ha avanzado en su tramitación tras ser admitida a trámite y está pendiente del debate de totalidad en el Congreso. Asimismo, está detenida la reforma del Estatuto de La Rioja. En la última sesión de la anterior legislatura del Parlamento autonómico, fue aprobada y remitida a las Cortes Generales. En diciembre de 2019, la Mesa del Congreso acordó su admisión a trámite, pero la propuesta quedaba pendiente de un debate de totalidad, que todavía no se ha realizado.

A la propuesta de Reforma del Estatuto de Cantabria se presentó una enmienda por parte del Grupo mixto a instancias del PRC para incluir la figura del Decreto Ley, enmienda que aún no ha sido objeto de debate y votación por el Pleno.

Reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Las modificaciones estuvieron encaminadas a adaptar el funcionamiento de las Cámaras a la

pandemia tras algunas paralizaciones iniciales. Se produjeron en Andalucía, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Islas Baleares y País Vasco. Varias Comunidades Autónomas introdujeron reformas parciales de preceptos del Reglamento parlamentario, para dar cobertura a sesiones en línea o videoconferencia, y posibilitar el voto telemático o delegado. Normalmente se realizaron tras haberse ya improvisado prácticas por las Mesas en este sentido, para recuperar gradualmente la actividad parlamentaria, y en virtud de acuerdos o resoluciones de la Mesa o la Presidencia. Sólo la Comunidad de las Islas Baleares ha introducido un nuevo título dedicado al funcionamiento del Parlamento en situaciones de emergencia o confinamiento. Es discutible la opción entre una y otra técnica, pero podría bastar con enmiendas de adición a los textos normativos ya presentes, y algún artículo nuevo, si no esperamos vivir siempre en pandemia, sobre todo, dado que las emergencias futuras podrían ser de otro tipo y hoy resultan imprevisibles. La potestad reglamentaria menor de los órganos de dirección puede completar e integrar el resto.

Así en Andalucía hubo dos reformas del Reglamento para habilitar el voto delegado en tanto subsistiera la necesidad de respetar medidas de confinamiento o de distancia de seguridad.

El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias fue modificado en cuatro ocasiones. Las dos primeras tuvieron por objeto también el voto telemático. La reforma de julio, sobre uso del bable en sede parlamentaria sin ser lengua oficial, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por 50 diputados del Grupo parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados, pero se desestimó el recurso al considerarse el bable un patrimonio cultural (STC 75/2021, de 18 de marzo). Según el Tribunal Constitucional, tampoco la disposición impugnada le confiere "los efectos propios de la oficialidad", sino que, respetando lo dispuesto en el art. 4 del Estatuto de Asturias en desarrollo del art. 3.3 CE, introduce una medida para asegurar la protección, uso y promoción del bable circunscrita al ámbito de la Junta General. La Mesa de la Cámara, como la propia disposición prevé, debe adoptar los criterios que permitan ese uso, pero, aclara el Tribunal, sin que los representantes que desconozcan el bable puedan ver impedido el ejercicio de sus funciones.

El Reglamento parlamentario del País Vasco se modificó para habilitar a la Mesa para la realización de sesiones no presenciales, plenarias o de comisión, a instancias de dos Grupo parlamentarios; también se incluyó la delegación de voto. El Reglamento del Parlamento de Castilla-La Mancha establece que el voto telemático debe solicitarse y emitirse con antelación al inicio de la sesión.

Con frecuencia, se ha generado una forma de la actividad parlamentaria en la que, con diversas variantes, se ha acomodado su funcionamiento a la nueva realidad y p.ej. la Mesa y la Junta de Portavoces se reúnen presencialmente, aunque cabe también la modalidad telemática. Se permite la asistencia telemática a las Mesas de las Comisiones. Se admite la delegación del voto en el Pleno y en las Comisiones y se ha hecho práctica habitual una presencia reducida de diputados en el Pleno. Se considerará que están presentes los diputados que hayan delegado el voto. Se admite asimismo la comparecencia por vía telemática de diversas autoridades y personas en las sesiones.

8.– Jurisprudencia constitucional en materias competenciale

Sigue la puesta al día de la jurisdicción constitucional en materias competenciales y, sin embargo, hay un descenso del número de sentencias. La crónica de Marc Carrillo resalta el notorio descenso de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en 2020: se aprobaron 20 resoluciones (17 sentencias y 3 autos) mientras se elevaron a 45 en 2019 y a 81 en 2018. Un dato que tiene que ver con la situación provocada por la pandemia y a las discutibles reticencias de parte de este órgano constitucional al trabajo telemático en ausencia de previsiones normativas expresas. No obstante, se ha seguido la tendencia de los últimos años: una significativa reducción del tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en vigor de las normas impugnadas y las sentencias constitucionales. La inmensa mayoría de las sentencias en materias competenciales se han dictado en menos de dos años entre la fecha de la disposición impugnada y la sentencia. El plazo se reduce aún más si se toma como referencia la fecha de la presentación de la demanda, y, a veces, la sentencia se produce en pocos meses, pero el tiempo es dispar.

Inconstitucionales dilaciones indebidas en la renovación de los magistrados constitucionales. Desde noviembre de 2019, se sufre un grave retraso en la renovación de los cuatro magistrados propuestos por el Congreso de los Diputados, que no se han designado todavía en abril de 2021. Un largo tiempo de dilaciones indebidas que no puede amparar la prórroga del art. 17. 2 LOTC pensada para breves y ocasionales retrasos, y no como una alternativa a los plazos constitucionales de designación. La aplicación de la *prorogatio* está alterando la finalidad de la norma. La cuestión no parece estar en la agenda política como prioritaria. Una mala práctica que se repite en cada renovación parcial por las Cámaras. El Tribunal Constitucional tiene además una vacante por la dimisión de uno de los magistrados elegidos en este turno: Don Fernando Valdés Dal-Ré.

Consecuencias procesales del art. 33.2 de la LOTC y las Comisiones Bilaterales de Cooperación: asimetrías en el objeto de la posterior demanda y aceptación de desistimientos. Tiene interés práctico la la STC 16/2020 que desestima un supuesto vicio de extemporaneidad denunciado por el Gobierno de la Comunidad de Murcia, porque uno de los preceptos recurridos por el Estado no se encontraba reflejado en el acuerdo de iniciación de las negociaciones previstas en el art. 33.2 LOTC. La sentencia revisa la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad. El hecho de que, en el proceso previo de conciliación, destinado a procurar un acuerdo previo entre las partes sobre la disputa competencial –se dice–, que un precepto no haya sido invocado no impide que el Tribunal se pronuncie sobre el mismo si el recurso llega a ser planteado. La razón no es otra que el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, que no está concebido como una vía para la defensa de los intereses subjetivos de las partes sino para garantizar la supremacía de la Constitución.

Puede traerse a colación también el ATC 19/2020, de 11 de febrero, donde se acepta el desistimiento del presidente del Gobierno frente una Ley de la Comunidad Valenciana tras alcanzarse un acuerdo de modificación de la misma en

la Comisión Bilateral de Cooperación y producirse de manera sobrevenida el cambio normativo.

La vía de solución extrajudicial de controversias competenciales del art. 33.2 LOTC, mediante acuerdos, sigue produciendo benéficos efectos en el funcionamiento del Estado autonómico como ya hemos estudiado en otros Informes Comunidades Autónomas. Debe recordarse que no existe un conflicto constitucional cuando la disputa no permanece viva entre las partes a diferencia del control normativo.

La constante problemática de las leyes básicas del Estado como impreciso parámetro de inconstitucionalidad. De nuevo, ha vuelto a reiterarse en varias sentencias –cinco esta vez– la problemática transgresión de las leyes básicas del Estado por las leyes autonómicas. La variante más típica de inconstitucionalidad mediata. Las bases son una fuente constante de conflictos competenciales por la vaguedad y obsolescencia de las normas constitucionales de distribución de competencias, que acrecienta la muy amplia y confusa jurisprudencia sobre las bases y su condición formal o material, y el acendrado casuismo sobre su carácter de normas de principios o de detalle. Son cuestiones este año relacionadas con diversas materias. La recuperación de conceptos retributivos dejados de percibir en la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Murcia que se oponía a un decreto ley del Estado de medidas urgentes en las retribuciones del sector público. Otro caso semejante con la Ley de Presupuestos de Canarias. Una ley de La Rioja sobre protección de los animales que –curiosamente– se sostiene traspasa las bases estatales sobre Derecho Civil en materia contractual. Una Ley de Navarra sobre residuos y su fiscalidad que se concluye interfiere la horizontal competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica *ex* art. 149.1.13 CE. Finalmente, el recurso del Defensor del Pueblo contra la Ley de caza de Castilla y León que en este caso se rechaza que traspase unas bases medioambientales del Estado –no expresas– en normas que transponen transponen directivas de la Unión Europea. No parece sea nada fácil legislar en un Parlamento autonómico en el amplio e impreciso espacio de las competencias compartidas conforme a las bases. Una actividad de riesgo.

Potestad tributaria autonómica, pero respetando la competencia estatal para establecer las normas generales de ordenación de los tributos. La STC 65/2020 analiza el recurso de inconstitucionalidad formulado por el presidente del Gobierno contra el art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y otros extremos. Se limita en ella la competencia autonómica para establecer normas tributarias de carácter general. La decisión del Tribunal no pone en cuestión la competencia de la Generalidad para organizar su propia administración tributaria. Pero las Comunidades Autónomas no pueden, ya sean tributos propios o cedidos, establecer normas generales de ordenación y aplicación de los mismos que sean de competencia estatal. Sólo en tanto no vulneren los títulos competenciales que reservan al Estado la regulación de los principios y normas generales del sistema tributario español, los preceptos del Código tributario autonómico se aplicarán a los tributos propios y, en función de lo que disponga la normativa de cesión, podrán serlo también a los tributos cedidos. De manera complementaria, se precisan los títu-

los competenciales del Estado para establecer normas generales sobre el sistema tributario: las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE); *las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE); el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE); la Hacienda general (art. 149.1.14 CE)* y las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE).

La garantía de la autonomía local y la suficiencia financiera de la Diputaciones Provinciales. Su alcance se suscita en la STC 82/2020, de 15 de julio, sobre la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. El motivo del recurso son las medidas de coordinación de las Diputaciones Provinciales que en virtud de dicha Ley adopta el Consejo de Gobierno al que se le habilita a dictar medidas de detalle que se imponen a aquéllas. La sentencia considera que se vulnera el principio de autonomía local en su vertiente de suficiencia financiera de las Diputaciones Provinciales. La sentencia estima parcialmente la demanda y precisa algunos criterios interpretativos, siguiendo la STC 41/2016. El concepto de autonomía local debe delimitarse teniendo en cuenta el derecho de la comunidad local a participar en cuantos asuntos le atañen, pero el nivel de dicha participación debe graduarse ponderando la relación entre los intereses locales y supralocales. La capacidad de intervención de los entes locales debe medirse en función del saldo favorable a sus intereses en un ámbito determinado. Ciertamente, la Comunidad Autónoma puede aprobar mecanismos de intervención a través de su competencia de coordinación de la actividad de las corporaciones locales. De esta forma, si bien la sentencia rechaza parte de las impugnaciones, por el contrario, estima la referida a los a los porcentajes de participación de las Diputaciones Provinciales en la financiación de la asistencia local, que se detallan en la Ley exceso, puesto que deben regularse a través de planes sectoriales y no de manera directa y desproporcionada a través de un precepto legal autonómico.

Las leyes autonómicas no pueden transgredir las previsiones normativas del Estatuto. La STC 13/2020, de 28 de enero, enjuició la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de sus derechos históricos. Se plantea un problema de inconstitucionalidad mediata y de control de "estatutariedad" al violar la ley autonómica el Estatuto de Autonomía. Un supuesto no tan frecuente en la jurisprudencia, pero no por ello menos inconstitucional. Entre otros extremos, el art. 17 de la Ley recurrida concedía la competencia para convocar un referéndum de ratificación de la reforma del Estatuto al Presidente de la Comunidad, y no al Gobierno como órgano colegiado tal como exige el Estatuto (art. 115.7). La disposición legal transgredía la previsión normativa del Estatuto.

9.– El interminable conflicto secesionista y la inestabilidad gubernamental en Cataluña

Continúan las tensiones políticas derivadas del procés. La crónica de Joaquín Tornos subraya que la emergencia sanitaria no se tradujo en una mejora de la colaboración entre la Generalidad y el Estado, por el contrario, se mantuvieron las tensiones especialmente en los primeros meses del estado de alarma. También

entre los miembros del Gobierno de coalición y sus aliados. La pacificación del conflicto no ha llegado y se mantiene la crispación y la inestabilidad en Cataluña.

Las fallidas Mesas de negociación bilateral y de diálogo. Con el advenimiento del nuevo Gobierno entre el PSOE y Unidas Podemos, en el mes de febrero y como muestra de una voluntad de cambio en la estrategia, se reunió la Mesa de diálogo entre el Gobierno y la Generalidad y la discusión –al parecer– se centró en el origen del conflicto. Pero las expectativas no parecen haberse realizado porque esta Mesa ha tenido una escasa continuidad en su funcionamiento, en parte, por la pandemia, pero, sobre todo, por las circunstancias políticas muy radicalizadas que no abonan todavía el terreno para un diálogo ni para negociaciones y compromisos.

Inhabilitación del Presidente Sr. Torra y desunión del Gobierno de coalición. Para complicar aún más las cosas, el Presidente del Sr. Torra fue privado de su acta de diputado al ser condenado por un delito de desobediencia al no acatar reiteradas instrucciones de la Junta Electoral Central. El Sr. Torra solicitó entonces al Parlamento de Cataluña que no ejecutara el acuerdo. Sin embargo, la Mesa dictó una resolución en enero dándole cumplimiento. El presidente autonómico realizó una muy crítica declaración, reconociendo la desunión del Gobierno de coalición y advirtiendo que convocaría elecciones tras aprobarse los presupuestos, algo que ocurrió en abril con los votos favorables de JxCat, ERC y la abstención de en Comú Podem. No obstante, el compromiso de convocar elecciones se aplazó ante la necesidad de luchar con urgencia contra la Covid-19. En septiembre, el Tribunal Supremo confirmó la condena de inhabilitación de un año y medio que había impuesto el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al Sr. Torra por un delito de desobediencia al no retirar del Palacio de la Generalidad unos lazos amarillos y una pancarta de apoyo a los presos durante la campaña electoral. Después de la inhabilitación, el Vicepresidente, Sr. Aragonés asumió la presidencia interinamente.

Las elecciones mantienen el bloqueo. Ante la ausencia de candidatos a la investidura y al final del año, se acordó la convocatoria de elecciones para el 14 de febrero de 2021, cuyos resultados tampoco han abierto una vía realista a la solución del conflicto. Por lo demás, las tensiones entre los propios partidos que apoyaban el Gobierno de coalición continuaron en 2020 con diversos incidentes públicos que la crónica de Cataluña detalla.

La judicialización del conflicto político en una larga saga de sentencias. Igualmente continuaron este año distintos incidentes e instancias derivadas de la responsabilidad penal de los políticos dirigentes del *procés* que fue declarada en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segunda, de 14 de octubre de 2019. Así, un incidente de nulidad de actuaciones ante el Tribunal Supremo por la supuesta violación de derechos fundamentales, desestimado el 29 de enero de 2020. En particular, un elevado número de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional que concluyeron en sentencias de desestimación o inadmisión (las SSTC 2/2020, 5/2020, 11/2020, 12/2020, 21/2020, 38/2020, 30/2020 y 97/2020). Mayor trascendencia constitucional tienen las sentencias sobre el difícil asunto de los derechos de participación política de los presos en prisión preventiva, que albergan votos particulares y donde se suscita un delicado problema de ponderación

y proporcionalidad (SSTC 155/2019 que entraña un precedente, 3/2020, 4/2020, 9/2020, 22/2020, 23/2020, 36/2020...). La STC 97/2020 no consideró vulnerado el *ius in officium* del art. 23.2 CE del Sr. Jordi Sánchez por la decisión de la Mesa del Congreso de suspenderle en su condición de diputado al haberse dictado auto de prisión provisional. Estos asuntos previsiblemente se resuelvan por el TEDH. Deben asimismo recordarse, entre otras cuestiones, las sentencias derivadas de la celebración del ilegal referéndum del 1 de octubre de 2017. En definitiva, la saga de procesos ordinarios, constitucionales y europeos no parece tener fin. Es evidente que tampoco pueden ofrecer una solución a este enquistado conflicto político, no es esa su función, porque, por ahora, el Derecho y el compromiso no parecen estar en la caja de herramientas del litigio.

Las ambiciosas pero frustradas expectativas del proceso secesionista. Debe, no obstante, traerse a colación, que una década después del inicio del llamado "*procés*", sólo un 8% de los ciudadanos confiaba en que la independencia se alcanzase a corto plazo según el sondeo 2020 del *Institut de Ciències Politiques i Socials* (ICPS). La preferencia por la secesión de Cataluña cayó del 45% en 2014 al 35% a finales de 2020 según el *Centre d'Estudis d'Opinió* (CEO). Es cierto que, según ambos sondeos, más del 40% de los catalanes votaría a favor de la independencia en un referéndum si se les consultara. Pero el porcentaje de los votantes a favor de la independencia bajaba mucho respecto de quienes se mostraban realmente convencidos de que el proceso soberanista culminaría con la independencia (25%). Era, por el contrario, mucho más elevado el porcentaje (por encima del 40%) de los que esperaban que el resultado final fuera algún tipo de acuerdo que ampliara el autogobierno catalán e incluso uno de cada cinco, preveían el abandono del *procés* en algún momento. La contradicción pues entre el lenguaje político-electoral y el que emana de la realidad de las cosas parece manifiesta. Pero ambos discursos enfrentados no acaban de confluir en una misma galaxia.

Por el momento, los secesionistas siguen enrocados en las peticiones de un referéndum de autodeterminación y una amnistía y no han mostrado voluntad alguna de colaborar con la otra mitad de los catalanes ni siquiera en la elección de la Mesa del Parlament en 2021. Mientras tanto, el balance económico en la gestión del Gobierno catalán no puede estimarse bueno. En 2020 fue el tercer año consecutivo en que la economía catalana estuvo por debajo de la de Madrid, se mantiene la huida de sede social de 4000 empresas desde el referéndum del 1 de octubre de 2017, y la inversión extranjera decae.

Quizás urge esperar hasta que las cosas caigan por su peso, o se resuelvan por agotamiento, o porque finalmente se encuentre quien asuma la responsabilidad política de la dirección de un proceso unilateral de secesión, sin respeto a las leyes, largo, costoso, con escasos frutos y que ha provocado serios problemas de gobernabilidad.

II.
ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS DURANTE LA PANDEMIA

Francisco Velasco Caballero
Universidad Autónoma de Madrid

I.– Introducción: las fases de la actuación pública frente a la pandemia

En este estudio se va a ofrecer una explicación secuencial sobre cómo la pandemia de Covid-19 ha afectado a la posición constitucional del Estado y de las Comunidades Autónomas. En esta exposición no coinciden por completo las fases cronológicas de la pandemia y las distintas fases jurídicas por las que han transitado tanto el Estado como las Comunidades Autónomas durante el último año y medio.

En términos *sanitarios y de políticas públicas* se ha hablado de "escalada" y "desescalada". En el lenguaje común ha arraigado el término *desescalada* para designar el tiempo y las actuaciones públicas y privadas a partir del momento en el que se considera controlada –aunque no erradicada– la Covid-19. En este tiempo se están revocando algunas de las limitaciones más severas a las actividades privadas, pero se mantienen muchas reglas *de distancia social*. Y, al tiempo, se disponen nuevas medidas que asumen que el riesgo de contagio seguirá vivo durante varios meses. El proceso de desescalada está guiado, desde el principio, por el denominado "plan de transición hacia una nueva normalidad", que fue aprobado por el Gobierno el 28 de abril de 2020, a su vez inspirado en una recomendación de las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión.

Desde la perspectiva *jurídico-constitucional* se distinguen aquí tres estadios temporales: la situación de pre-alarma (antes del 14 de marzo de 2020); la situación existente durante la vigencia de alguno de los tres estados de alarma declarados (el primero, por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; el segundo, sólo para algunos municipios de la Comunidad de Madrid, declarado por el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre; y el tercero, declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, extinguido desde el 9 de mayo); y las situaciones de emergencia sanitaria en los intersticios de los estados de alarma y desde el 9 de mayo de 2021.

En cada uno de los tres estadios jurídico-constitucionales mencionados (pre-alarma, estado de alarma y post-alarma) se han activado, en mayor o menor medida, *distintas partes del Derecho público*, así como una tipología diversa de problemas jurídicos. En el tiempo de pre-alarma ha emergido el Derecho administrativo sanitario y –en menor medida– de protección civil[1]. Luego, con la declaración del estado de alarma, el protagonismo lo ha cobrado el Derecho

1. NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, 2020, pp. 22-31 (p. 23)

constitucional, tanto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder como a las intensas restricciones en el ejercicio de algunos derechos fundamentales. Por fin, en la fase de post-alarma ha perdido alguna relevancia el Derecho constitucional y, en cambio, la ha ganado el *Derecho administrativo ordinario*, tanto el general como el sectorial. A partir de ahora, y ya en la fase de reconstrucción, una vez aprobado el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia ("España puede"), será el Derecho administrativo ordinario el que guiará las decisiones políticas y administrativas para la urgente reconstrucción económica y social.

La secuencia jurídica y temporal ya descrita, aunque tiene una alta utilidad explicativa, no define tres regímenes jurídicos estancos y excluyentes para cada momento temporal. Así, en el tiempo del estado de alarma han convivido *dos órdenes jurídicos*: el de alarma y el ordinario.

a) El *orden jurídico de alarma* se articula a través de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES), los tres reales decretos de alarma (más sus prórrogas) y las muy numerosas órdenes ministeriales (y en el último estado de alarma, también de decretos de los presidentes autonómicos) actuando como "autoridades delegadas".

b) Y junto a ello, durante el tiempo del estado de alarma ha mantenido su vigencia el *Derecho ordinario* –en todo lo que no fuera desplazado por las medidas gubernamentales de alarma– y se han aprobado nuevas normas, estatales, autonómicas y locales motivadas por la crisis de la Covid-19, pero no integradas en el ordenamiento de alarma. La mayoría de las normas contenidas en los numerosos reales decretos-leyes dictados por el Gobierno (desde el 14 de marzo) se pueden calificar como ordinarias, por contraposición a las "medidas de alarma". Pues el estado de alarma no impide al Gobierno seguir ejerciendo todos sus poderes, incluido el de dictar normas con rango de ley (Real Decreto-ley) en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, conforme al art. 86 CE. Esto es así incluso cuando un Real Decreto-ley limita su vigencia al tiempo de la pandemia, o al tiempo estricto en que esté vigente el estado de alarma. Porque el orden jurídico de alarma sólo rige para aquellas actuaciones o medidas *directamente* dirigidas a combatir la concreta circunstancia que justifica la declaración de alarma (la epidemia) y no cualesquiera otras actuaciones o medidas que se ocupan de las consecuencias en cadena que genera la emergencia sanitaria (como la destrucción de empleo, el riesgo de exclusión de personas sin recursos, o la cesación de ingresos en los establecimientos comerciales).

II.– El punto de partida: distribución ordinaria de competencias sanitarias

La sanidad, que en sentido amplio incluye también la salud pública, es una materia competencial *compartida* entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, si bien en su dimensión administrativa o ejecutiva, tanto prestacional como de intervención sanitaria ante riesgos de salud pública, corresponde casi por completo a las Comunidades. La CE sólo reserva al Estado central la competencia sobre "sanidad exterior", "sanidad animal", "bases y coordinación general

de la sanidad" y "legislación sobre productos farmacéuticos" (art. 149.1.16 CE). Con estos límites, los distintos Estatutos de Autonomía han atribuido amplias competencias –sobre todo *ejecutivas y prestacionales*– a las correspondientes Comunidades[2]. A partir de sus competencias básicas y de coordinación, el Estado ha aprobado diversas leyes sobre sanidad y salud, algunas de ellas muy detalladas[3]. Estas leyes pretenden, fundamentalmente, establecer un nivel mínimo de *igualdad* en las prestaciones sanitarias en toda España. Más allá de estas normas homogeneizadoras, cada Comunidad Autónoma cuenta con sus propias leyes de sanidad o salud y, en lo que ahora más importa, corresponde a cada Comunidad Autónoma organizar y prestar los servicios sanitarios y de salud pública y adoptar todas las medidas generales y singulares de salud pública, en caso de epidemia. De esta forma, las "autoridades sanitarias" a las que con frecuencia se refieren las leyes –incluso las estatales–, son los correspondientes departamentos o agencias sanitarias de cada Comunidad Autónoma. Sólo de forma excepcional, en situaciones graves, también el Estado puede actuar como autoridad sanitaria "ejecutiva", adoptando decisiones sanitarias en situaciones concretas.

En ejercicio de sus competencias sanitarias, y ante el contagio de enfermedades, las autoridades autonómicas (regionales) pueden adoptar múltiples medidas que afectan a la libertad individual. Así, el art. 3 de la Ley orgánica 3/1986, autoriza a las autoridades sanitarias para que acuerden cualesquiera "(...) medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible". También la Ley 14/1986, General de Sanidad, permite adoptar medidas de carácter preventivo sobre actividades públicas y privadas para evitar consecuencias negativas para la salud, incluidas la suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas y de instalaciones, entre otras medidas. Estas medidas, en cuanto pueden afectar a libertades públicas y derechos fundamentales, han de ser ratificadas judicialmente por un juzgado de lo contencioso-administrativo o por el correspondiente tribunal superior de justicia de cada Comunidad Autónoma (arts. 8.6 y 10.8 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, modificada durante la pandemia por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre).

Según este marco, en condiciones normales la epidemia de Covid-19 habría sido combatida por las autoridades sanitarias autonómicas (regionales) con, a lo sumo, alguna asistencia y coordinación del Estado. Esta coordinación estaba ya prevista en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Este marco normativo prevé que las actuaciones coordinadas sean adoptadas por

2. Por ejemplo: art. 33.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia; art. 27.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; art. 55 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 162 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud; Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

el Gobierno central (Ministerio de Sanidad) previo acuerdo de un órgano de coordinación Estado central-Comunidades Autónomas, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CI-SNS, en adelante), salvo en situaciones de urgente necesidad. Sin embargo y debido a la magnitud de la epidemia, el marco ordinario de coordinación se desplazó con la decisión del Gobierno central de declarar el estado de alarma, alterando así profundamente el sistema competencial ordinario. Luego, ya en la fase de desescalada, se ha vuelto al orden competencial ordinario, y por eso ha cobrado reforzada vitalidad la coordinación sanitaria estatal, a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

III.– Adaptaciones competenciales durante la pandemia

Con la declaración del *estado de alarma* mediante el Real Decreto 463/2020, el Gobierno nacional cobró todo el protagonismo, dirigiendo de forma *centralizada* la lucha contra la pandemia. Este primer estado de alarma se fue prorrogando por el Gobierno central –previa autorización del Congreso de los Diputados– por lapsos de 15 días, hasta llegar a seis prórrogas. Durante este período, todas las entidades y autoridades territoriales, incluidas las Comunidades Autónomas, actuaron bajo las órdenes del Gobierno central, conforme a lo establecido en el art. 9 LOEAES. Aunque, como luego se explicará más en detalle, este "mando único" del Gobierno *no suspendió* las competencias autonómicas y locales. Más bien, dirigió y condicionó estrechamente su ejercicio.

Transcurridos dos meses de protagonismo estatal, y una vez iniciada la "desescalada", con la 5ª prórroga del estado de alarma (por Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo) se abrió paso la llamada *cogobernanza* del Estado y las Comunidades Autónomas en la lucha contra la Covid-19. Este proceso de progresiva "federalización" de la respuesta epidemiológica estatal se consolidó en la 6ª y última prórroga (por Real Decreto 555/2020, de 5 de junio). Las Comunidades Autónomas ganaron, en estas últimas semanas del primer estado de alarma, cierta autonomía en la ejecución de las medidas estatales, por ejemplo, para definir las áreas de confinamiento de la población. Adicionalmente, se ampliaron las actuaciones coordinadas que se podían adoptar en el seno del CI-SNS con la posibilidad de diseñar y activar planes y actuaciones en casos de emergencia sanitaria.

Una vez extinguido el estado de alarma, el 21 de junio de 2020, las *Comunidades Autónomas* volvieron a ser, como al principio, las protagonistas de la lucha epidemiológica. Durante los meses de verano de 2020, las Comunidades Autónomas adoptaron múltiples medidas sanitarias generales, tanto de salud pública preventiva (tales como limitaciones de aforo en locales de ocio y entretenimiento y rastreos selectivos de contagios) como propiamente sanitarias, reorganizando la capacidad del sistema sanitario autonómico con vistas a la ineludible segunda ola de contagios que había de llegar en otoño. Para esta nueva situación, que se bautizó como de "nueva normalidad", el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de Medidas Urgentes de Prevención, Contención y Coordinación para hacer frente a la Crisis Sanitaria ocasionada por el Covid-19. En este Real Decreto-ley se contenían algunos mandatos generales (como el uso

de mascarillas) y, sobre todo, la ampliación de los instrumentos de coordinación sanitaria entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas (Disposición Final 2ª). La *coordinación* –y no el "mando único" estatal– debía ser la respuesta pública ante los previsibles rebrotes de los contagios. En este marco, el CI-SNS adoptó, por acuerdo de 16 de julio, el denominado "Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por Covid-19". El Plan reconocía la competencia de las Comunidades Autónomas para adoptar medidas preventivas y correctoras ante situaciones de emergencia sanitaria de conformidad a las Leyes 3/1986 y 14/1986, y establecía medidas de coordinación al objeto de garantizar el suministro de material sanitario y farmacológico, así como una graduación de actuaciones en distintas áreas, desde la laboral a la educativa, en función de la evolución de la pandemia.

El rápido aumento de los contagios desde mediados del mes de agosto dio lugar, primero, a respuestas cada vez más intensas de las Comunidades Autónomas, incluyendo algunos confinamientos perimetrales (prohibición de movilidad fuera del propio municipio). El Gobierno central, a través del Ministerio de Sanidad, actuaba en este estadio temporal mediante técnicas de coordinación y cooperación, como también mediante la asistencia financiera a las Comunidades Autónomas. Finalmente, el dramático aumento de contagios al final en el mes de septiembre de 2020 motivo un nuevo estado de alarma general, declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, produciendo de nuevo importantes efectos sobre las competencias sanitarias autonómicas, aunque notoriamente más limitados que los experimentados durante el primer estado de alarma. Terminado el tercer estado de alarma, se recupera el orden competencia ordinario, y con ello tanto el protagonismo de las competencias sanitarias autonómicas como un (renovado) poder coordinador del Ministerio de Sanidad.

La secuencia cronológica recién descrita muestra que la respuesta pública frente a la Covid-19 no ha tenido un único patrón competencial. Lo más importante, desde la perspectiva del Estado autonómico, es comprobar que nuestro sistema constitucional es *flexible*, permite la adaptación a la realidad sanitaria y epidemiológica. Es descentralizado con carácter general, pero permite el "mando único" (mediante la declaración del estado de alarma) en situaciones extremas. Y no impone una única forma de estado de alarma y de "mando único", sino que favorece su *adaptación* al ritmo de la certidumbre científica y de los datos epidemiológicos. Así es como se explica que hayamos pasado por un estado de alarma unitario, otro más descentralizado y, finalmente, por una "nueva normalidad" protagonizada por las Comunidades Autónomas bajo coordinación estatal (*cogobernanza*).

Visto este proceso, con frecuencia ha surgido la pregunta, tanto para España como para el resto del mundo, sobre qué sistema de distribución territorial del poder ha sido más eficaz frente a la Covid-19: ¿es mejor el mando único o la respuesta descentralizada? En el mundo a nuestro alrededor hemos visto respuestas unitarias muy eficaces, como las de Nueva Zelanda, China, Japón o Corea del Sur. Pero también hemos visto mandos únicos menos eficaces, como el francés, el inglés, el peruano o el colombiano. De la misma forma, hemos visto buenas respuestas descentralizadas, como las de los *Länder* alemanes, los

Länder austríacos, los estados australianos o las provincias canadienses, junto a otras menos operativas, como las de los Estados mexicanos, las de los Estados norteamericanos y, sobre todo, las de las regiones belgas. Con tanta diversidad podría decirse que *la clave no está tanto en la forma unitaria o federal del Estado,* como en el tipo de medidas sanitarias adoptadas, la implicación de la población y la capacidad preventiva y sanitaria preexistente[4]. Mirando a España, se puede afirmar que el "mando único" del primer estado de alarma produjo resultados favorables, aunque no óptimos. Las severas medidas restrictivas del Gobierno central consiguieron doblegar la curva de contagios, aunque tan severas medidas fueron aplicadas en Comunidades Autónomas con una situación epidemiológica muy diferente (pensemos en Galicia y las islas, con cifras moderadas de contagios). Por tanto, aunque la respuesta fue eficaz, no siempre fue igualmente proporcionada entre territorios.

Mirando a España, y a la vista de las muy diversas situaciones epidemiológicas por las que han transitado las distintas Comunidades Autónomas se pueden sostener dos afirmaciones indiciarias: la primera es que, por definición, las Comunidades Autónomas no son menos eficaces que el Estado central en la lucha epidemiológica; la segunda es que los déficits de eficacia en algunas Comunidades pueden deberse a la estructura demográfica y económica de cada Comunidad y a las propias opciones políticas de los gobiernos regionales.

IV.– Elementos constitucionales determinantes del orden competencial durante la pandemia

Tal y como ya se ha anunciado antes, la pandemia, en sus distintas fases, ha afectado decisivamente al sistema competencia español. Ahora, en los apartados que siguen, se va a fijar la atención en aquellos aspectos o elementos del sistema competencial que han protagonizado la interacción entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Me refiero a: la prevalencia de las decisiones estatales, sobre las autonómicas; las delegaciones ejecutivas a los presidentes autonómicos, durante el tercer estado de alarma; la coordinación ministerial de la actuación sanitaria autonómica; y la colaboración administrativa.

1.– Prevalencia de las decisiones estatales, durante los estados de alarma

Tal y como expresamente enuncia, el art. 4.1 LOEAES, la declaración del Estado de alarma no suspende ni elimina las competencias autonómicas ni locales. De esta forma, bajo el estado de alarma cada Comunidad Autónoma, provincia, territorio histórico, isla, municipio o comarca *puede seguir ejerciendo sus*

4. Esta conclusión, aunque no se formula expresamente, se puede extraer del estudio comparado: HAN, E., MEI JIN TAN, M., TURK, SR.IDHAR, D., LEUNG, G. M., SHIBUYA K., et al., "Lessons learnt from easing Covid-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe", *The Lancet*, 2020, disponible en https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32007-9. Véase también: CAMERON, D., "La gestión de la pandemia en países federales y no federales", *Cuadernos Manuel Jiménez Abad*, núm. 21, 2021, pp. 7-23.

competencias ordinarias. Pero cualquiera de esas decisiones, de cualquier entidad territorial y con cualquier forma (ley, reglamento, instrucción, resolución administrativa) y tanto anteriores como posteriores a la declaración del estado de alarma, quedan *ipso facto* en suspenso, cuando sean contrarias a cualquier medida o decisión concreta acordada por el Gobierno.

La prevalencia inmediata de las medidas estatales no quita para que, *a posteriori*, se pueda enjuiciar la validez de la actuación estatal. El límite de validez en la competencia estatal general (*ex* art. 116 CE) está, sobre todo, en la proporcionalidad de cada concreta medida, en relación con el fin pretendido (en nuestro caso, el objetivo constitucional de superación de la situación de emergencia sanitaria). En este sentido, el art. 1.2 LOEAES expresamente se refiere a que las medidas gubernativas de emergencia deben ser "las estrictamente indispensables" y a que su aplicación se realizará "de forma proporcionada a las circunstancias". Simplificando, podríamos decir que las medidas de emergencia deben ser en todo caso *proporcionadas*. Con ello se admite que la proporcionalidad es un principio normativo que no sólo protege a los ciudadanos frente al poder. También rige en las relaciones entre poderes públicos.

Según esto, no se cuestiona que el Gobierno pueda imponer sus medidas de alarma en cualesquiera materias. Incluso en aquellas que, como la sanidad, los servicios sociales o los transportes intracomunitarios, corresponden en exclusiva a las Comunidades Autónomas o –en los términos de las leyes autonómicas correspondientes– a las entidades locales. Pero esta facultad gubernativa sólo es plenamente lícita en la medida en que el sacrificio de las competencias autonómicas o locales sea proporcionado. Esto es, sólo si la medida gubernativa es adecuada para el fin; si es la que, de entre las posibles, sacrifica en la menor medida posible la competencia autonómica o local; y si el resultado derivado de la medida gubernativa es en sí más valioso que el sacrificio que produce (en la competencia autonómica o local). En todo caso, esta posible valoración sobre la validez competencial de las medidas de alarma es *ex post*. En el momento en el que se dictan, las medidas de alarma del Gobierno simplemente prevalecen (desplazan, se imponen) sobre cualesquiera otras normas o decisiones autonómicas y locales.

2.– *Delegaciones ejecutivas a los presidentes autonómicos*

En el tercer estado de alarma, el declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, el Gobierno delegó en los presidentes autonómicos la ejecución de las medidas extraordinarias contra la pandemia (art. 2). Esa delegación contiene unos ciertos márgenes de opción o decisión sobre el posible alcance, en cada comunidad, de las medidas restrictivas de la libertad individual que contiene el propio Real Decreto 926/2020. Se trata de una *delegación especial*, propia del orden jurídico extraordinario que establece la LOEAES. Su fundamento legal puede encontrarse en los arts. 7 ó 9.1 LOEAES. En cualquiera de los dos casos, la LOEAES no define el régimen jurídico de esta delegación. Lo singular es que no se produce entre órganos de una misma entidad o Administración pública; ni entre dos entidades territoriales (Estado y Comunidad Autónoma). Es una

delegación del Gobierno *a un concreto órgano de gobierno* de la Comunidad Autónoma (el presidente). Esta singularidad dificulta la definición de un régimen jurídico mediante la *analogía* con otras delegaciones sí expresamente reguladas en la Constitución o en las leyes: la delegación "orgánica" (regulada en el art. 9 LRJSP) y la delegación entre entidades públicas territoriales, como la delegación del Estado a las Comunidades Autónomas (art. 150.2 CE) o la delegación del Estado y las Comunidades Autónomas a los municipios (art. 27 LBRL).

En una decisión simplemente procesal, para determinar la propia competencia jurisdiccional, la Sala de lo Contencioso-administrativo del *Tribunal Supremo* ha declarado que el Decreto del Presidente de la Generalitat Valenciana 2/2021, de 24 de enero, dictado conforme al art. 2 del Real Decreto 926/2020, se considera –a efectos meramente procesales– como dictado *en nombre* del Gobierno y por tanto es impugnable ante el Tribunal Supremo conforme al art. 12.1 a) LJCA (ATS de 17 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1853A). Se aplica aquí por la Sala el criterio normativo del art. 9.4 LRJSP, que expresamente establece que los actos dictados por el órgano administrativo delegado se consideran dictados por el órgano delegante. La Sala es consciente de que el art. 9.4 LRJSP sólo rige en las delegaciones de órganos (o entidades subordinadas) de una misma Administración pública, y por ello no dice que sea aplicable el art. 9.4 LRJSP, sino "el *principio* que recoge el art. 9.4 de la Ley 40/2025". Esa opción jurisdiccional, si bien provisional y puramente instrumental (para determinar la propia jurisdicción del Tribunal Supremo) muestra un problema jurídico de fondo. En puridad, y más allá de las apariencias, las delegaciones entre órganos (de una misma Administración) y las delegaciones entre entidades públicas no son dos especies de un mismo género, sino dos actos jurídicos diferentes en su propia esencia. La llamada delegación orgánica (regulada en el art. 9 LRJSP) es un verdadero *mandato representativo*, no una delegación en sentido estricto. En puridad, en la delegación orgánica, la regulada en el art. 9 LRJSP, no hay traslado competencial alguno, sino actuación de un órgano por otro o *en nombre* de otro (art. 9.4 LRJSP). Frente a este mandato jurídico (la llamada "delegación orgánica") en la delegación *sensu stricto* sí hay dualidad: se traslada una competencia, o el ejercicio de una competencia, de una entidad a otra. La entidad delegada actúa *en su propio nombre*, aunque sometida a posibles instrucciones y revocaciones por parte de la entidad delegante.

Vistas las diferencias esenciales entre el mandato o delegación orgánica y la delegación intersubjetiva (o delegación en sentido estricto) hay que plantearse si la delegación a que se refiere el Real Decreto 926/2020 es una delegación o mandato orgánico (y por tanto los presidentes autonómicos actúan como órganos del Estado central, *en nombre* del Gobierno) o si actúan al amparo de una delegación interadministrativa, y entonces los presidentes autonómico actúan *en nombre propio*, si bien bajo el control y la dirección del Gobierno estatal. En principio, y contra el criterio provisional expresado por el Tribunal Supremo, se puede considerar que la posición constitucional y estatutaria de cada presidente autonómico *como máxima autoridad de cada comunidad* y como autoridad ordinaria del Estado en su territorio (art. 152 CE) es contraria a la comprensión del presidente autonómico como mandatario del Gobierno, como órgano que actúa *en nombre* del Gobierno. De otro lado, en la única regulación constitucional

directa sobre las delegaciones estatales a las Comunidades Autónomas (art. 150.2 CE) se parte implícita pero claramente de la existencia de un traslado competencial entre dos entidades que actúan, cada una de ellas, *en su propio nombre*. De esta forma, mediante la ley orgánica de delegación se atribuye a la Comunidad Autónoma el ejercicio de funciones ejecutivas o de gestión bajo la dirección, planificación y control del Estado. Esas funciones se ejercen por la Comunidad Autónoma en su propio nombre, no *en nombre* del Estado. Dicho esto, si bien es cierto que el art. 150.2 CE no es inmediatamente aplicable a las delegaciones del estado de alarma, sí muestra que para los traslados competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas la Constitución parte implícitamente de la alteridad –y no de la identidad por representación– entre delegante y delegado.

3.– Coordinación sanitaria estatal de la actuación autonómica

Con la terminación del primer estado de alarma, las Comunidades Autónomas estaban llamadas a recobrar el protagonismo funcional en la lucha contra la pandemia. En este escenario, y ante la conveniencia de que tras el "mando único" estatal durante el estado de alarma la actuación autonómica fuera lo más armónica posible, el Real Decreto-ley 21/2021 reformó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCC-SNS) para dar mayor alcance tanto a las llamadas "actuaciones coordinadas" como al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CI-SNS), en el que están presentes las autoridades sanitarias autonómicas, además del Ministerio de Sanidad. El CI-SNS ha actuado tanto en el período de emergencia sanitaria sin estado de alarma (entre el 21 de junio y el 25 de octubre de 2020) como durante el tercer estado de alarma, el declarado mediante el Real Decreto 926/2020. En su seno se han adoptado diversas "declaraciones de actuaciones coordinadas", como las relativas a confinamientos municipales, aforos de centros religiosos y horarios de cierre de establecimientos comerciales, las referidas a la movilidad durante la semana santa de 2021 (ya vigente el tercer estado de alarma) o las referidos a la estrategia de vacunación. Pero esos acuerdos no siempre han sido unánimes. En especial, la Comunidad de Madrid ha votado en varias ocasiones en contra de los acuerdos del Consejo Interterritorial. En este contexto se ha planteado el significado jurídico de los acuerdos de "actuaciones coordinadas" adoptados por el CI-SNS. Como en seguida se verá, las "actuaciones coordinadas" a las que se refiere el art 65 LCC-SNS no siempre son de "coordinación", en sentido técnico-jurídico. A veces expresan "cooperación".

En materia de sanidad el Estado tiene *dos competencias diferenciadas* (art. 149.1.16 CE). Una es la competencia para dictar las "bases" de la sanidad. Otra es la competencia exclusiva de "coordinación general" de la sanidad. Como se ha dicho ya en la jurisprudencia, son competencias diferenciables (SSTC 82/1983, FJ 2; 22/2012, FJ 3; 33/2017, FJ 4; 149/2017, FJ 3). Tras algunas dudas iniciales, se puede afirmar hoy que la competencia estatal de coordinación general de la sanidad no es un simple "método de actuación" de la competencia básica estatal sobre sanidad, sino una competencia estatal diferenciada. Una competencia que incluye la *facultad de dirección* gubernativa o administrativa del sistema sanitario en su conjunto. De este modo, la competencia *básica ex* art. 149.1.16

CE permite al Estado fijar –normalmente mediante normas con rango de ley– principios o estándares sanitarios u organizativos mínimos. Pero, por ser una competencia básica, normalmente no autoriza para adoptar decisiones ejecutivas. La otra competencia, la de "coordinación general" de la sanidad, es bien distinta de la anterior. Y sí puede amparar algunas decisiones gubernativas, ejecutivas o administrativas singulares por parte del Estado, aunque esas medidas deben ser muy contenidas, pues toda medida de coordinación supone un cierto sacrificio de las competencias autonómicas coordinadas. Lo dicho sirve para destacar que, esté o no previsto expresamente en una ley, el Estado puede dictar medidas de coordinación sanitaria *ex* art. 149.1.16 CE, si bien esas medidas serán inconstitucionales cuando contengan un sacrificio desproporcionado de las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas.

Sentado que el art. 149.1.16 CE permite al Estado adoptar decisiones administrativas de coordinación sanitaria (y no sólo bases normativas), en un segundo nivel de análisis jurídico hay que analizar cuál es el verdadero alcance de las "declaraciones de actuaciones coordinadas" a las que se refiere el art. 65 LCC-SNS. Para ello hay que poner en relación la regulación del CI-SNS con el régimen general de las conferencias sectoriales (art. 151.2 LRJSP). A partir de estos dos textos legales podemos diferenciar *tres* posibles formas de "actuaciones coordinadas". Una es propiamente cooperativa, las otras dos son de coordinación.

Tenemos, en primer lugar, los acuerdos sanitarios *cooperativos* en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En el art. 65 LCC-SNS se prevé, en primer lugar, que por "acuerdo" de las consejerías autonómicas y el Ministerio de Sanidad, se pueden declarar "actuaciones coordinadas". Formalmente, quien *declara* las "actuaciones coordinadas" es el Ministerio, pero su contenido lo *acuerda* el Consejo Interterritorial. Aunque la terminología no es precisa, aquí el Consejo Interterritorial actúa como un órgano de *cooperación*, esto es, como un tipo especial de conferencia sectorial, regulada con carácter general en el art. 151.2 a) 1 LRJSP, que adopta acuerdos vinculantes sólo para las partes que lo suscriben. Esto es, el Consejo Interterritorial actúa como órgano de cooperación en el que voluntariamente las autoridades autonómicas –junto con el Ministerio de Sanidad– acuerdan ejercer sus respectivas competencias sanitarias de una manera uniforme o alineada. Ese "acuerdo" al que llegan las autoridades autonómicas y el Ministerio vincula a cada una de las consejerías participantes (y al Ministerio de Sanidad) precisamente porque el "acuerdo" expresa la voluntad convencional de cada Comunidad Autónoma de vincularse a una determinada forma de ejercer su competencia. En este sentido, una Comunidad Autónoma que no ha suscrito el "acuerdo" no está vinculada por él.

Tenemos también en el art. 65 LCC-SNS, otras dos formas de "actuaciones coordinadas" que sí responden al concepto constitucional de *coordinación*. En el primer caso, ese poder de coordinación se ejerce necesariamente *a propuesta* o previo acuerdo en el seno del CI-SNS. En el segundo caso, las "actuaciones coordinadas" las declara *directamente* el ministro de Sanidad, sin previo acuerdo o propuesta en el seno del CI-SNS. En ambos casos el Ministerio de Sanidad ejerce la competencia de coordinación sanitaria que atribuye al Estado directamente el art. 149.1.16. Ocurre, simplemente, que las leyes (la LCC-SNS y la LRJSP)

constriñen más o menos ese poder de coordinación estatal. De esta manera, sólo en supuestos de "urgente necesidad" puede el Ministerio coordinar unilateralmente a las autoridades sanitarias autonómicas, sin previo acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud. En los demás casos, la competencia de coordinación del Ministerio de Sanidad necesitará de una previa propuesta o acuerdo de la mayoría de las Comunidades Autónomas en el seno del CI-SNS. Como sigue.

a) Tenemos, en primer lugar, que el art. 151.2 a) 2 LRJSP se refiere a los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales en materias en las que el Estado cuenta con "funciones de coordinación". Tal es el caso de la sanidad, conforme al art. 149.1.16 CE. En este caso, y de nuevo conforme al art. 151. 2 a) 2 LRJSP, los acuerdos de la conferencia sectorial (como en este caso el CI-SNS) son "de obligado cumplimiento" para todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, no sólo para las que están conformes. En este caso, y pese a las apariencias, no es la conferencia sectorial, sino el correspondiente Ministerio, quien adopta la decisión (en nuestro caso, la "declaración de actuaciones coordinadas") *en el seno de* la conferencia sectorial, *o previo acuerdo mayoritario de* la conferencia sectorial. Textualmente, el Consejo Interterritorial no declara actuaciones coordinadas, sino que acuerda por mayoría (y el matiz lingüístico es expresivo) "que sean declaradas como actuaciones coordinadas...". O, como dice el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, "(...) el ministro de Sanidad *aprueba* la Declaración de Actuaciones Coordinadas aprobadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, *obligando* con ellos a las Comunidades Autónomas destinatarias" (Auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 8) núm. 128/2020, de 8 de octubre de 2020: ECLI:ES:TSJM:2020:308A). La discusión y participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las "actuaciones coordinadas" no contradice el carácter unilateral, por el ministro, de la "declaración" de actuaciones coordinadas. Coordinación estatal (unilateral) y búsqueda del acuerdo o consenso con las entidades coordinadas no son categorías incompatibles, sino plenamente complementarias. Es constitucionalmente imposible que un grupo de Comunidades Autónomas, ejerciendo sus competencias a través de una conferencia sectorial, impongan mandato alguno a otras Comunidades Autónomas. Esto es, una mayoría de Comunidades Autónomas (más el Ministerio de Sanidad) no puede dictar ninguna decisión vinculante para otras Comunidades Autónomas. En estos casos ocurre, más bien, que el acuerdo de la conferencia sectorial contiene una *propuesta* –de la mayoría de las autoridades autonómicas– para que el Ministerio ejerza su competencia exclusiva de coordinación unilateral en un determinado sentido. De esta forma se consigue que la competencia de coordinación del Ministerio, que necesariamente percute sobre las competencias autonómicas, contenga el menor sacrificio posible de esas competencias autonómicas. Quien decide, quien declara "actuaciones coordinadas" con carácter vinculante, es la ministra. Pero *sólo previa propuesta o acuerdo mayoritario* de las Comunidades Autónomas presentes en la conferencia sectorial (en nuestro caso, en el Consejo Interterritorial del SNS). En tal caso, una Comunidad Autónoma contraria a una concreta "actuación coordinada" está obligada a cumplirla, pese a votar en contra en el pleno del CI-SNS. Pero no porque dicha actuación esté apoyada por la mayoría de las comunidades, sino porque la impone la ministra

de Sanidad, actuando en el seno del Consejo Interterritorial o, simplemente, a propuesta de la mayoría de las comunidades del CI-SNS.

b) Por último, el art. 65.1 LCC-SNS también regula expresamente una segunda forma de *coordinación* sanitaria. Se prevé en la última frase del art. 65.1 LCC-SNS que en situaciones de "urgente necesidad" la ministra de Sanidad puede "declarar actuaciones coordinadas" de forma inmediata, sin previa propuesta del Consejo Interterritorial. Esta decisión ministerial vincula a todas las autoridades sanitarias autonómicas. Estamos en este caso, de nuevo, ante la competencia de coordinación que expresamente atribuye el art. 149.1.16 CE al Estado. En este sentido, el art. 65 LCC-SNS no atribuye por sí ninguna competencia de coordinación al Ministerio, pues tal competencia proviene directamente del art. 149.1.16 CE. El art. 65 LCC-SNS simplemente regula el ejercicio de esa competencia. Y lo hace, dentro las opciones posibles, limitando el ejercicio de la potestad ministerial de coordinación a situaciones de "urgente necesidad". Es cierto que el art. 65.1 LCC-SNS podría, dentro de los límites de la competencia estatal de coordinación *ex* art. 149.1.16, haber atribuido más facultades de coordinación al Ministerio. Pero sentado ya que en todo caso esas facultades de coordinación tienen que ser proporcionadas (porque en su ejercicio se sacrifican competencias sanitarias autonómicas), la opción legislativa del art. 65.1 LCC-SNS ha sido, precisamente, constreñir lo máximo posible, sólo para situaciones por completo extraordinarias, la potestad de actuación unilateral (coordinación) del Ministerio, sin ni siquiera propuesta previa del Consejo Interterritorial del SNS.

4.– Subordinación y colaboración administrativa en la ejecución de las medidas de emergencia sanitara

Según los casos, la ejecución de las medidas anti-pandemia por Administraciones públicas distintas de las que las adoptan son reconducibles a tres categorías competenciales diferenciables: ejercicio de una competencia *ejecutiva* propia; *subordinación instrumental* a otra entidad o Administración pública; y *colaboración* con otra Administración pública.

En efecto, en ocasiones la actividad administrativa ejecutiva resulta de una competencia administrativa o ejecutiva *propia* (de la Administración ejecutora) distinta de la competencia para dictar las medidas o disposiciones de emergencia. Así, al amparo de las leyes autonómicas de servicios sociales las autoridades autonómicas adoptan medidas cuya ejecución administrativa corresponde, al menos en parte, a los ayuntamientos. En estos casos, los ayuntamientos actúan bajo su *propia responsabilidad* y al amparo de una competencia propia, si bien esa competencia consiste precisamente en cumplir o ejecutar las decisiones de otra Administración. Otras veces, una Administración pública actúa no en ejercicio de una competencia propia, sino *al servicio* de una competencia ajena. Bien en posición de plena subordinación, bien como colaboradora de otra Administración. Estas dos últimas formas de actuación administrativa ejecutiva han cobrado una relevancia inusitada durante la pandemia. Ambas responden a la

idea general de *Administración indirecta*, y en ellas vamos a centrar el análisis que sigue.

Sin duda que, durante los tres estados de alarma, las Administraciones autonómicas y locales han actuado, con distinto alcance en cada caso, como *Administración indirecta del Estado*. De acuerdo con lo previsto en el art. 9.1 LOEAES, todas las autoridades y empleados públicos, de cualesquiera Administraciones públicas, actúan con *plena subordinación* a las distintas autoridades ministeriales "delegadas".

Fuera del estado de alarma, tanto el Estado como cada Comunidad Autónoma pueden adoptar medidas de salud pública, contra el contagio del virus. De un lado, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuida en sus estatutos la competencia ejecutiva en materia de sanidad. De otro lado, también el Estado puede dictar unilateralmente medidas extraordinarias ante "emergencias de salud pública" (art. 52 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública: LGSP) y sobre cualesquiera "emergencias de carácter nacional" (arts. 28 a 30 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil: LSNPC). De hecho, tras la terminación del primer estado de alarma todas las Comunidades Autónomas han adoptado, directamente o previo acuerdo en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, muy diversas prohibiciones sobre la actividad comercial o de ocio, o sobre el uso de los espacios e infraestructuras públicos (como los centros de transporte). La inspección y la coacción para el cumplimiento de esas medidas han recaído, en gran medida, sobre las *policías autonómicas y locales*. Mas esta actuación policial no es *jurídicamente* idéntica a la desplegada para ejecutar las medidas de alarma. Para la ejecución de las prohibiciones y mandatos no dictados en régimen de alarma, las Administraciones autonómicas y locales no están "a las órdenes" de las autoridades sanitarias estatales. La autoridad sanitaria estatal únicamente puede "solicitar el apoyo, auxilio y colaboración" de otros órganos administrativos.

Pues bien, parece claro que esta posibilidad de "solicitar" el apoyo o *auxilio* de otras entidades y órganos públicos es algo distinto de la referencia del art. 9.1 LOEAES a que durante el estado de alarma, "todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado (...) quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente ...", y a que la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, declarara expresamente que todas las policías autonómicas y locales se encontraban "bajo las órdenes del ministro del Interior" (art. 1.5) y que su actividad "prioritaria" era el lucha contra la Covid-19. Parece claro que esta subordinación de las policías autonómicas y locales al Ministerio del Interior en un estado de alarma es algo cualitativamente distinto de la asistencia y el auxilio. Esto es, si durante un estado de alarma todos los órganos administrativos de España están *subordinados* a los correspondientes ministerios (o, en el tercer estado de alarma, a cada presidente autonómico, actuando por delegación del Gobierno conforme al art. 2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre) fuera del estado de alarma se activan los *deberes de colaboración* que, con carácter general, se regulan hoy en el art. 141 LRJSP. Esta distinción guarda cierta correspondencia con la oposición, presente en Derecho comparado y europeo, entre el "préstamo orgánico", en el que un órgano administrativo actúa *como parte* de otra Admi-

nistración pública distinta de la propia, y la "asistencia o auxilio", en la que una Administración pública *ayuda* a otra. Puede ser que, en la práctica, no siempre se pueda distinguir con claridad entre la subordinación y el auxilio. Pero la diferencia jurídica es real. En la relación de *subordinación* hay una autoridad que ordena y otra que obedece; en el *auxilio* hay una autoridad que solicita y otra que está obligada a colaborar con ella, pero sólo en la medida de sus posibilidades y conforme a su propio régimen interno. En el estado de alarma, cualquier medida gubernativa se impone sobre cualquier ley vigente, y por tanto el órgano subordinado no puede oponer norma alguna a la autoridad de alarma, ni competencial, ni presupuestaria, ni organizativa. En cambio, en la emergencia sanitaria fuera del estado de alarma el *deber de auxilio* ha de hacerse en el marco del Derecho vigente (y por tanto, en el marco de las competencias, por los procedimientos, con las garantías y conforme a la organización y los créditos presupuestarios que rijan para cada Administración pública). De entrada, el art. 141.2 LRJSP prevé que la asistencia y colaboración solicitada podrá negarse cuando el órgano requerido "(...) no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado".

LA LEY ORGÁNICA 3/2020 DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SU IMPACTO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Maria Isabel Álvarez Vélez
Universidad Pontificia Comillas

Sumario: 1. El derecho constitucional a la educación y su desarrollo legislativo. 2. El reparto competencial en materia educativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas 3. La tramitación parlamentaria de la LOMLOE. 4. Principales novedades de la LOMLOE, en especial lo relativo a la implicación de las Comunidades Autónomas. Conclusiones.

1.– El derecho constitucional a la educación y su desarrollo legislativo

La Constitución española de 1978 dispone los preceptos concernientes al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza a lo largo de los diez apartados del art. 27, a los que debe unirse la libertad de cátedra que, si bien se encuentra garantizada en el art. 20.1 c), dedicado a la libertad de expresión, pertenece también al ámbito de los derechos educativos.

La redacción del art. 27 CE hizo titubear el consenso que presidió el proceso constituyente de 1978[1]. Lo que se tradujo en un artículo "innecesariamente prolijo", que muestra excesivas precisiones y, a la vez mantiene "ciertos márgenes de ambigüedad"[2]. Se trata, como reconoce el Tribunal Constitucional, de un precepto que si bien tiene como común denominador la educación y enseñanza, presenta muy diversos contenidos: mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1º, 3º y 6º), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4º), o garantizan instituciones (apartado 10º), o reconocen derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3º) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8º) o, incluso, imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos apartados, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación, utilizando como

1. GARRIDO FALLA, F., "Artículo 27", en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (Coord.), Madrid, 1985, p. 543.

2. ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, p. 250.

expresión omnicomprensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar.

El apartado 1 del art. 27 CE establece como punto de arranque el derecho a la educación, y el apartado 4 emplea el término de libertad de enseñanza. Por enseñanza se suele entender la actividad encaminada a transmitir un conjunto de reglas o preceptos, que posee una sociedad, y que sirvan al individuo de guía o pauta para obrar en el futuro. En cambio, por educación se comprende la actividad encaminada a la formación de la personalidad, en definitiva, a dar instrucción por medio de la acción docente.

Indica el artículo que el derecho a la educación encuentra su fundamento en el libre desarrollo de la personalidad y en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 27.2 CE). Ciertamente es esencial que los alumnos adquieran conocimiento de nuestros valores constitucionales, pero manteniendo un equilibrio entre los diferentes titulares del derecho y respetándose siempre que los padres tienen reconocido su derecho a participar en la educación de sus hijos, de manera que reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Sin olvidar que "el art. 27 CE no establece un modelo educativo concreto sino una serie de principios informadores del sistema educativo que, en todo caso, habrán de ser respetados por el legislador estatal al que, en sus aspectos básicos, corresponde diseñar el modelo educativo"[3].

Por otro lado, en el precepto constitucional se dispone que sobre los poderes públicos recae la obligación de garantizar el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza y la prestación de enseñanza básica de manera gratuita (art. 27.4 y 5 CE). Por último, los poderes públicos habrán de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes (art. 27.8 CE).

Además, la vertiente que sitúa al derecho a la educación entre los demás de naturaleza social lleva consigo una exigencia de actuación para los poderes públicos y así lo considera el art. 27.4 CE que dispone la obligatoriedad de la enseñanza básica y consecuente gratuidad. En este sentido se manifiesta sobre el derecho de educación el Tribunal Constitucional, al afirmar que dicho derecho "incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4 de este art. 27 de la norma fundamental"[4].

En cualquier caso, aunque se advierte que la participación constituye un elemento esencial para la aplicación en la sociedad de los derechos educativos, no se limita esa participación exclusivamente a los poderes públicos. El art. 27.5 CE determina el derecho a "la participación efectiva de todos los sectores afectados" en la programación general de la enseñanza. También la Constitución implica a

3. STC 185/2012, de 17 de octubre, F. J. 3º.
4. STC 86/1985, de 10 de julio, F. J. 3º.

profesores, padres y, en su caso, a los alumnos, para que participen en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (art. 27.7 CE). El hecho de que la participación sea "efectiva" alerta del compromiso social que la propia Constitución exige a todas las partes implicadas, una colaboración real, un trabajo en equipo mediante el que se alcancen los objetivos educativos. Igualmente, el art. 27.6 CE reconoce también, al amparo de la libertad de enseñanza, el derecho a crear centros docentes. Este derecho debe ser entendido como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones.

Por supuesto que, si aceptamos que ya existe el servicio público, el derecho a la educación sería un derecho múltiple[5]. Por una parte, supone el derecho del alumno de acceder en igualdad de condiciones a las instituciones docentes, y por otra, que el alumno pueda continuar sus estudios, sin obstáculos, una vez superados los niveles obligatorios de enseñanza. En ambos casos, nos encontramos con la necesidad de que los poderes públicos, no sólo en virtud del art. 27.5 CE, sino especialmente del art. 9.2 CE, deban promover "las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida (...) cultural (...)".

La participación de los poderes públicos en materia educativa supone, en definitiva, un compromiso real para los poderes públicos, de cuyo cumplimiento depende el ejercicio del derecho a la educación. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al señalar que "(...) todos los poderes públicos (...) determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de la enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos centros docentes; por lo que la educación constituye una actividad reglada"[6]. En esta línea, el art. 27.9 CE, establece la obligatoriedad de los poderes públicos de ayudar financieramente a los centros que reúnan los requisitos que la Ley establezca, lo que, sin embargo, no debe ser entendido como una facultad de los centros de exigir dicha ayuda financiera ni que la ayuda haya de ser estrictamente económica.

Por último, el art. 27.10 CE consagra la autonomía universitaria y aunque el Tribunal Constitucional ha proclamado que se trata de un verdadero derecho fundamental, parece más adecuado entender que constituye una garantía de configuración legal que tiene como contenido esencial el reconocimiento de la

---

5. Vid. PRIETO DE PEDRO, J., "Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución", FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (Coord.), *Lecturas sobre la Constitución Española (II)*, Madrid, 1978, p. 519. Para Aláez hay un único derecho fundamental, el derecho a la educación, "compuesto por un complejo de normas orientadas a garantizar su objeto, una esfera vital, a través de distintas técnicas normativas que constituyen su contenido, del que forman parte, entre otros, tanto el derecho prestacional a una educación básica gratuita como la libertad de enseñanza": ALÁEZ CORRAL, B., "El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp. 34 y 35.

6. STC 337/1994, de 23 de diciembre, F. J. 9º.

potestad de autorregulación de las Universidades, en lo que se refiere a sus estatutos, órganos de gobierno o selección de personal.

Hasta aquí lo que se regula en la Constitución sobre el derecho a la educación. Está claro que "dentro de ese concepto y de la regulación constitucional se inserta un haz de derechos y libertades de diferente naturaleza, con distintos titulares y con diferentes objetos", teniendo en cuenta además que "todos se interrelacionan entre sí, y deben ser interpretados en relación con otros preceptos constitucionales, como por ejemplo los que se refieren a la dignidad humana o a la libertad religiosa e ideológica"[7].

En lo que se refiere al desarrollo legislativo estatal de los derechos educativos se aprobó, en primer lugar, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de junio del Derecho a la Educación (LODE)[8]. Esta norma fue modificada en algunos de sus preceptos por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), por la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), por la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, por la Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación (LOCE), por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que deroga la LOGSE, la LOPEG y la LOCE, modificando además algunos de los preceptos de la LODE y por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Finalmente, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) que deroga la LOMCE y modifica diversos preceptos de la LOE.

La primera legislación de desarrollo del art. 27 CE insistió en aspectos básicos de los derechos educativos, atendiendo especialmente a los principios de igualdad y participación, que se perfilaban como los grandes logros de la regulación constitucional. Así, el Preámbulo de la LODE señala que "la extensión de la educación básica, hasta alcanzar a todos y a cada uno de los ciudadanos, constituye, sin duda, un hito histórico en el progreso de las sociedades modernas" y corresponde "al Estado y a las Comunidades Autónomas, por medio de la programación general de la enseñanza, (...) asegurar la cobertura de las necesidades educativas, proporcionando una oferta adecuada de puestos escolares (...) y promoviendo la igualdad de oportunidades".

La aprobación de la LOGSE representó una profundización en el principio de igualdad. Como ya sabemos, a tenor de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cláusula de la igualdad exige un tratamiento jurídico esmerado y preciso, circunscrito al supuesto concreto de aplicación del principio. La igualdad, entendida como el acceso de todas las personas a la educación constituye un logro irrenunciable, en un Estado democrático, y constituye el

7. VIDAL PRADO, C., El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros", *UNED. Revista de Derecho Político,* núm. 100, 2017, p. 744.

8. En realidad, la primera fue la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, pero no fue una auténtica Ley que desarrollara el derecho fundamental a la educación, sino sólo uno de sus aspectos.

más importante factor de progreso político y social[9]. La polémica se planteó porque el desarrollo de la LOGSE, que se llevó a cabo con lentitud y en fases sucesivas, entre otras razones por la escasez de presupuestos, estableció lo que se ha llamado "principio de comprensividad", que generó inquietud en ámbitos académicos y en sectores directamente afectados. En opinión de GARCÍA GARRIDO, los legisladores de 1990 deberían haber introducido en la educación secundaria criterios "diversificadores", que era la tendencia que imperaba en Europa en esa época. Por ello, "dejando a salvo sus méritos en otros aspectos y, en cualquier caso, la loable apuesta de sus promotores a favor de la igualdad, en su concepción de la educación secundaria, la LOGSE nació ya vieja en 1990"[10].

Ambas normas, LODE y LOGSE, fueron modificadas por la LOCE, hoy completamente derogada, que se dictó, en medio de una notable polémica política y académica y protestas en la calle, con la intención de limar los desaciertos de la legislación anterior[11]. La LOCE pretendió modificar la estructura del sistema educativo, pero además se sustentaba en una nueva filosofía, de tal forma que los cambios en el sistema educativo y su aprobación final demostraron el interés por las relaciones entre evaluación y educación. Esta modificación se ponía de manifiesto en el art. 1 LOCE que, entre otros, señala los principios de calidad del sistema educativo[12].

En la LOE aprobada en mayo de 2006, se reiteran los principios y derechos reconocidos en la Constitución y se reafirma el carácter de servicio público de la educación. Su texto ha sufrido ya varias modificaciones importantes[13].

Por su parte la LOMCE pretende, según se señala en la exposición de motivos: "reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos y alumnas excelentes, como en la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, mejorar la empleabilidad, y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes". Y añade "los principios sobre los cuales pivota la reforma

---

9. DE LOS MOZOS, I. Mª, "Exigencias de la igualdad en la educación y legitimidad de especializaciones no discriminatorias", *Persona y Derecho*, núm. 50, 2004, pp. 277-324.

10. GARCÍA GARRIDO, J. L., "Igualdad y libertad en la educación obligatoria: la experiencia comprensiva", *Persona y Derecho*, núm. 50, 2004, pp. 429-430.

11. Durante la elaboración y, sobre todo, con la aprobación de la LOCE se produjo un amplio debate en toda la comunidad educativa, polémica en el ámbito social y descontento en algunas Comunidades Autónomas. Lo que probablemente explica que las Comunidades Autónomas de Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y las Islas Baleares presentaron cada una su respectivo recurso de inconstitucionalidad contra algunos de los preceptos de la LOCE. El Tribunal Constitucional admitió a trámite los recursos por providencia de 8 de abril de 2003, pero no se ha dictado Sentencia, al haber sido derogada la Ley Orgánica.

12. La LOCE pretendió implantar lo que se ha llamado "la cultura del esfuerzo": BAJO SANTOS, N., "Los cinco ejes de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)", *Anuario Jurídico Económico Escurialense*, núm. 37, 2004, pp. 744-747.

13. Así ha sido modificada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la anterior, Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, pero especialmente por la por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias".

La última norma educativa, la recientemente aprobada LOMLOE (2020) es la norma vigente de la que nos ocuparemos en las próximas páginas, empezando por el proceso de elaboración de la norma y la reforma que plantea y posteriormente el impacto que dicha norma debe tener en el ámbito legislativo autonómico.

2.– El reparto competencial en materia educativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas

El derecho a la educación por ser un derecho fundamental recogido en la Constitución sólo puede ser desarrollado en su contenido esencial por Ley Orgánica. Determinados aspectos, sin embargo, pueden ser remitidos a normas de rango reglamentario estatal o, en determinados puntos, a la competencia de las Comunidades Autónomas a través de normas aprobadas en sus respectivas Asambleas Legislativas, o Decretos aprobados por los Consejos Ejecutivos autonómicos. De hecho, al ser el derecho a la educación un derecho de prestación, que las Comunidades Autónomas deben llevar a la práctica, se trata de una de las materias en las que más margen de actuación tienen las Comunidades Autónomas a la hora de desarrollar sus propias leyes, sin perjuicio de su necesaria colaboración con el Estado[14].

Se trataría, en última instancia, de consolidar acuerdos básicos sobre los contenidos centrales de las políticas y de las estrategias en materia de educación. Acuerdos que además de implicar a los sujetos mencionados exigen una colaboración estrecha entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, al Estado le corresponde la función de definir los principios generales y uniformes en aras a la igualdad, pues el art. 149.1.1ª CE lo establece como competencia exclusiva estatal: "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Pero además se permite que las Comunidades Autónomas tengan su propio ámbito de acción normativa, ya sea legislativa o reglamentariamente. La manifestación del art. 149.1.1ª obliga a los poderes públicos, y, en particular, al Estado, a asegurar la igualdad en las condiciones básicas en materia educativa en todo el territorio nacional. Este título competencial ha sido utilizado por Tribunal como elemento de referencia para interpretar el contenido de los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia educativa. En materia de educación, la regulación por Ley Orgánica de materias conexas puede dar lugar a la incorporación de cláusulas de articulación para que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan modificar o sustituir la regulación estatal, que en cualquier caso no queda dero-

14. ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional (3ª ed.)*, Madrid, 2013, p. 789.

gada pues opera como Derecho supletorio para las Comunidades Autónomas[15]. El fundamento de esta competencia estatal intenta evitar diferenciaciones, dejando así que sea el Estado el que marque las líneas fundamentales de la educación mediante Ley Orgánica, vinculando de esta forma al legislador autonómico[16].

A la vista de lo anterior, el art. 149.1.30ª CE otorga al Estado competencia exclusiva en dos materias diferentes: "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales" y la normativa "básica para el desarrollo de la Constitución...". Aunque estrechamente relacionadas, la primera plantea menos problemas que la segunda, pues reserva al Estado toda la función normativa en relación con todos los títulos oficiales, tanto académicos como profesionales. Las Comunidades Autónomas no tienen competencia alguna para establecer la regulación de estos títulos, y solamente puede llegar a asumir la ejecución de funciones relacionadas con los mismos (expedición, homologación, etc.)[17]. De hecho, la competencia exclusiva del Estado se extiende también a la regulación de algunas pruebas de evaluación, "en la medida en que la superación de las mismas es condición necesaria, aunque no suficiente, para la obtención de los títulos académicos"[18].

La segunda, por su parte, referida a la elaboración de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE "debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE"[19]. Es relevante, además, el argumento constitucional para dicha atribución estatal de competencias, contenida en el inciso final del apartado. De hecho, representa nuevos mandatos para los poderes centrales, pues se otorgan dichas facultades "[...] a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia"[20].

Por ello, la consecución de los objetivos propuestos por la Constitución y las leyes de desarrollo del derecho a la educación y la libertad de enseñanza exigen una colaboración estrecha entre las distintas autoridades, especialmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la protección de estos derechos sobre todo en aspectos primarios de la gestión ordinaria escolar. Sólo es comprensible, por tanto, la asunción de la competencia autonómica con el estudio conjunto del art. 27 CE, en combinación con los arts. 149.1, 1ª y 30ª CE. Así, "de esta concepción del Estado como encargado de velar por intereses supracomunitarios

15. STC 5/1981, de 13 de febrero, F. J. 23º; posteriormente STC 137/1986, de 6 de noviembre, F. J. 3º.

16. Véase, en este sentido, DIEGO CASALS, J. L., *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de educación*, Oñati, 1989, pp. 150 y 151.

17. STC 112/2012, de 24 de mayo, F. J. 5, STC 170/2014, de 23 de octubre, F. J. 4, STC 176/2015, de 22 de julio, F. J. 4 y STC 14/2018, de 20 de febrero, F. J. 6, entre otras.

18. STC 66/2018, de 21 de junio, F. J. 4 y STC 14/2018, de 20 de febrero, F. J. 6.

19. STC 77/1985, de 27 de junio, F. J. 15.

20. La distribución de competencias en materia de educación ha sido abordada en diferentes ocasiones, por ejemplo, en LÓPEZ GUERRA, L., "La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1983, pp. 293-333; o DÍAZ REVOIRO, F. J., "Comunidades Autónomas y Educación", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 32, 2002, pp. 81-123.

se deriva la atribución implícita al mismo de tareas tales como la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la inspección del sistema educativo (27.8) y la homologación del mismo, tareas que sólo cobran sentido referidos a instancias de ámbito general, comprendiendo todo el territorio español"[21].

En efecto, más allá de esta legislación básica, las Comunidades Autónomas han asumido prácticamente todas las demás competencias relacionadas con la educación, que la Constitución solo atribuye de forma genérica a los "poderes públicos", sin señalamiento específico de la Administración competente. Lo han hecho a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, especialmente a raíz de sus últimas reformas, y de sucesivas Leyes Orgánicas de transferencia (art. 150.2 CE)[22]. De esta forma, en términos generales, las Comunidades Autónomas poseen actualmente competencias sustancialmente similares y muy amplias en materia de educación, que incluyen el desarrollo legislativo y reglamentario de la normativa básica aprobada por el Estado, así como la mayor parte de las competencias de gestión y de ejecución, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales[23]. En ese marco, el deslinde entre lo que constituye la legislación básica y lo que se adentra más allá, en el desarrollo de la materia, resulta especialmente problemático, lo que ha conllevado conflictos continuos entre las competencias estatales y las autonómicas en materia educativa.

Entre las materias que el Tribunal Constitucional ha considerado hasta ahora como parte de la legislación básica en materia de educación, se incluyen las siguientes[24]:

---

21. LÓPEZ GUERRA, L., op. cit., p. 311.

22. Por ejemplo, la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

23. Precisamente, es una materia que se enumera entre las competencias estatutarias y que supone que la Comunidad asume el desarrollo legislativo y la ejecución. Así se señala expresamente en los Estatutos de Autonomía de Cantabria (art. 28); Castilla-La Mancha (art. 37); Comunidad de Madrid (art. 29); Comunidad Foral de Navarra (art. 47); Galicia (art. 31); La Rioja (art. 10); País Vasco (art. 16); Principado de Asturias (art. 18); y Región de Murcia (art. 16). Mención aparte merecen los Estatutos que se han reformado a partir de 2006. Las reformas comenzaron en la VIII Legislatura, y se modificaron seis Estatutos de Autonomía: valenciano, catalán, balear, andaluz, aragonés, castellano leonés, extremeño y, más recientemente, en 2018, canario. Algún autor ha señalado que esta etapa no ha supuesto una simple reforma de los Estatutos, sino una auténtica refundación de las Comunidades Autónomas (vid. Contreras Casado, M., "Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico", *Anuario jurídico de la Rioja*, núm. 11, 2006, p. 21).

24. En ocasiones, las leyes estatales en materia de educación se remiten a un desarrollo reglamentario posterior por parte del Gobierno, también a nivel estatal. Por ejemplo, para el establecimiento de itinerarios formativos, la determinación de las pruebas de acceso a la formación profesional, las pruebas de acceso a la universidad, o la fijación de criterios en relación con las pruebas que deban realizar los alumnos que carezcan de la titulación exigida para el acceso a las enseñanzas deportivas, entre otras. La remisión a este desarrollo reglamentario no prejuzga si la normativa estatal infringe o no las competencias autonómicas de desarrollo en materia educativa, puesto que el Estado también puede establecer normativa básica por medio de reglamentos. Así lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional: "Sin perjuicio de la valoración que corresponda hacer en su día del contenido concreto que se dé a esas disposiciones reglamentarias básicas que dicte el Estado, la mera habilitación al Gobierno contenida en la LOE no es invasiva de

(i) la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, el establecimiento de las condiciones básicas para el desarrollo del art. 27 CE y la alta inspección (STC 6/1982, F. J. 4);

(ii) fijar el calendario de aplicación de las leyes estatales en materia educativa o de sus modificaciones (STC 162/2013, F. J. 5-6 y 14/2018, F. J. 9);

(iii) programación general de la enseñanza no universitaria, cuyo ejercicio debe dejar margen a las Comunidades Autónomas para completar esa programación e impulsar sus políticas educativas[25];

(iv) la identificación de las etapas y especialidades básicas de todo el sistema educativo y, en especial, de la educación básica[26];

(v) la determinación de la estructura, las finalidades, los objetivos y la evaluación de la educación primaria, secundaria y bachillerato, con mayor detalle y extensión en el caso de los elementos estructurales[27];

(vi) la regulación de los horarios mínimos en general, y en especial en relación con la enseñanza del castellano o de otras asignaturas[28];

(vii) el establecimiento de enseñanzas mínimas en lo que respecta a los módulos voluntarios y de adultos, o la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina, materia o asignatura[29];

(viii) los criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas o los estándares de aprendizaje evaluables, así como los aspectos básicos del currículum[30];

(ix) los datos especiales que deban constar en los cuestionarios de contexto (socioeconómico, cultural, etc.), sin que ello pueda significar la imposición de un único modelo de cuestionario cerrado para todas las Comunidades Autónomas [31]; o

(x) otros aspectos como la educación especial y de alumnos con necesidades específicas, la educación preescolar, la definición de las tareas de los tutores, los

---

las competencias autonómicas en atención a ese presunto agotamiento de las bases, que no es posible dilucidar de forma apriorística. Aparte de que ya en otras ocasiones, como en nuestra STC 207/2012, de 14 de noviembre, FF. JJ. 5 y 6, hemos apreciado el carácter materialmente básico de desarrollos reglamentarios dictados en esta materia del acceso a la universidad" (STC 66/2018, de 21 de junio, F. J. 4).

25. STC 131/1996, de 11 de julio, F. J. 3, STC 47/2005, de 3 de marzo, F. J. 11 y STC 51/2019, de 11 de abril, F. J. 4.

26. Ibíd., F. J. 6.

27. STC 77/1985, de 27 de junio, F. J. 15, STC 14/2018, de 20 de febrero, STC 31/2018, de 10 de abril y STC 51/2019, F. J. 6, STC 96/2018, de 19 de septiembre, F. J. 3 y 4.

28. STC 87/1983, de 27 de octubre, F. J. 4 o STC 212/2012, de 14 de noviembre, F. J. 9.

29. STC 24/2013, de 31 de enero, F. J. 5 y 6, STC 14/2018, de 20 de febrero, F. J. 5 o STC 51/2019, de 11 de abril, F. J. 5 y 6.

30. STC 14/2018, de 20 de febrero, F. J. 8, STC 49/2018, de 10 de mayo, F. J. 5, STC 96/2018, de 19 de septiembre, F. J. 3 a 5; STC 53/2018, de 24 de mayo, F. J. 3, STC 66/2018, de 21 de junio, F. J. 4, STC 68/2018, de 21 de junio, F. J. 5; STC 96/2018, de 19 de septiembre, F. J. 3 y 4; y STC 51/2019, de 11 de abril, F. J. 5.

31. STC 109/2019, de 1 de octubre, F. J. 9 y STC 114/2019, de 16 de octubre, F. J. 4.

conciertos educativos, los criterios de adjudicación de plazas escolares o la equivalencia y homologación de otros títulos[32].

Otros contenidos educativos conexos, en cambio, no formarían parte de la legislación básica. Es decir, aquellos incorporados a la formación del alumnado, pero dirigidos a otros fines principales, como la protección de consumidores y usuarios a través de una mayor formación[33].

Como puede apreciarse, la determinación de lo que constituye una normativa básica en materia de educación, reservada al Estado, y la normativa de desarrollo correspondiente a las Comunidades Autónomas, tiene un marcado carácter casuístico. Sin embargo, puede apreciarse cómo un criterio común se repite en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la necesidad de que el Estado no agote la regulación de la materia en ninguno de estos aspectos, dejando margen suficiente a las Comunidades Autónomas para su concreción. El Tribunal Constitucional ha avalado así la normativa básica estatal cuando "contempla espacio para el desenvolvimiento y el ejercicio de las competencias autonómicas" y dejan "un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas"[34], o cuando "no agota el campo normativo, sino que, por el contrario, prevé expresamente la existencia de un complemento de los contenidos de las asignaturas troncales, a establecer por las Comunidades Autónomas" y la "competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente"[35].

3.– La tramitación parlamentaria de la LOMLOE

En mayo de 2018, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso presentó una moción de censura al Gobierno presidido por Mariano Rajoy. Por primera vez en nuestra historia constitucional la moción resultó aprobada el 1 de junio de 2018, produciéndose la correspondiente alternancia en la Presidencia del Gobierno, siendo investido con la confianza del Congreso Pedro Sánchez.

En la nueva formación del Gobierno el presidente del Gobierno nombró ministra de Educación a María Isabel Celaá Diéguez que, en su primera comparecencia ante la Comisión de Educación y Formación Profesional del Congreso de los Diputados, anunció que el primer proyecto de ley del Gobierno iba a ser la Ley Orgánica de educación, indicando que el anteproyecto estaba ya listo para su tramitación. En esa comparecencia señaló la ministra: "Es una ley que deroga

32. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en estas materias, "la mera modificación de la regulación en aspectos puntuales, incluso de calado, no implica por sí misma una alteración del sistema de distribución competencial contraria al bloque de constitucionalidad. En particular, el que la delimitación entre el ámbito de lo básico y el espacio abierto al desarrollo legislativo autonómico en materia de educación atendiera anteriormente a un criterio horario y ahora a un criterio sustantivo o distinto, como afirma la letrada autonómica, no implica que, si aquella ordenación era constitucional, la actual deje de serlo por esa sola circunstancia" (STC 68/2018, de 21 de junio, F. J. 5).

33. STC 15/1989, de 26 de enero, F. J. 6.

34. STC 68/2018, de 21 de junio, F. J. 5.

35. STC 14/2018, de 20 de febrero, F. J. 5.

la LOMCE y sus negativas consecuencias, pero es mucho más que eso: es una puerta que abre el camino a otras mejoras que nuestro sistema educativo necesita, mejoras que guiarán el desarrollo normativo en el que ya estamos trabajando. Durante estos últimos meses se han sentado las bases para que las reformas puedan ahora desarrollarse con celeridad, pero con solidez. En las próximas fechas les propondremos un proyecto de ley que asienta la educación pública como eje vertebrador del sistema educativo e incorpora los consensos sociales alcanzados en todos estos años que vienen dando estabilidad a nuestro sistema educativo; una ley que garantiza la igualdad de oportunidades y permite la personalización de caminos formativos adaptados a las necesidades del alumnado"[36].

Se preparó el Anteproyecto de Ley que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2019. Emitió informe sobre este Anteproyecto el Consejo Escolar del Estado que entre otras muchas cuestiones reiteró su deseo "a favor de un pacto político por la educación y lo vuelve a hacer en este momento, porque las razones que lo justifican siguen vigentes: procurar una regulación de la educación que, en sus aspectos fundamentales, sea estable por contar con un amplio apoyo parlamentario y que, consiguientemente, conforme una política de Estado a largo plazo que asegure su continuidad más allá de la alternancia de las mayorías de gobierno"[37]. Exigía también el Consejo la necesidad de que se adoptará "un compromiso explícito de incremento del gasto público en educación"[38].

Sin embargo, este Proyecto no llegó a publicarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales puesto que el 4 de marzo de 2019, se decretó la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones que tendrían lugar el 28 de abril. Sabido es que al iniciarse la XIII Legislatura, en mayo de 2019, el Rey Felipe VI propuso a principios de junio a Pedro Sánchez como candidato a la presidencia del Gobierno, y el candidato se sometió en julio a la confianza del Congreso de los Diputados. Pero no consiguió ser investido y, en ausencia de acuerdos políticos para una nueva propuesta, el Rey no volvió a celebrar consultas con los líderes parlamentarios hasta el 16 y 17 de septiembre, constatando que no existía un candidato con los apoyos necesarios, por lo que no propuso ningún nuevo candidato a la presidencia del Gobierno y el 24 de septiembre, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, tal como establece el art. 99.5 CE, las Cortes Generales quedaron nuevamente disueltas y se convocaron elecciones generales para el 10 de noviembre de 2019.

Estos avatares políticos no fueron óbice para que el nuevo Consejo de Ministros, surgido de ese nuevo proceso electoral aprobara, el 3 de marzo de 2020, de nuevo el Proyecto de Ley Orgánica de Educación, remitiendo el texto a las Cortes para su tramitación. Esta vez no se acompañaron al Anteproyecto nuevos dictámenes sustanciales, como la consulta al Consejo de Estado o al Consejo Escolar del Estado. Es cierto que en la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) se recogen los informes que recibió el Anteproyecto de 2019 de ahí

36. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Educación y Formación Profesional, núm. 572, de 11 de julio de 2018, p. 5.

37. Dictamen del Consejo Escolar del Estado núm. 1, de 8 de enero de 2019, al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, pp. 8-9.

38. Ídem, p. 8.

la celeridad de su tramitación[39]. Evidentemente a través de la MAIN se pretende, en general, garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, se considera imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre el ámbito competencial, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias[40]. El estudio de impacto normativo formaría parte de la evaluación ex ante de la norma que debería servir como base fundamental de su motivación o justificación racional, puesto que la memoria se ha ido convirtiendo en un documento de referencia cuya incorporación no es un trámite más a cumplimentar del procedimiento de elaboración de las normas. De ahí que destaquemos que para la tramitación de la LOMLOE no se actualizara la MAIN, sino que se siguieran utilizando informes anteriores. No hay que olvidar que se trata de un importante instrumento de evaluación ex ante de las normas jurídicas que comparte con la evaluación legislativa ex post la mejora de la calidad, de la eficiencia y eficacia de las decisiones de los poderes públicos, aunque se diferencia de ésta por el momento en que se efectúa y, en su caso, por los órganos encargados de llevarla a cabo.

Este es el proyecto que terminaría siendo aprobado en diciembre de 2020 como la Ley Orgánica 3/2020 que es la norma que nos ocupa. Sorprende en la tramitación parlamentaria la rapidez con que fue aprobada, teniendo en cuenta los difíciles momentos vividos en España, no solo por el confinamiento, sino por la declaración del estado de alarma, aunque cierto es que los debates fueron complejos y los desacuerdos que duran hasta este momento fueron muchos[41].

---

39. En la MAIN, constan los informes de la Conferencia Sectorial de Educación, el Dictamen del Consejo Escolar del Estado, el Informe de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, el Informe del Consejo General de Formación Profesional, el Dictamen del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, el Informe de la Conferencia General de Política Universitaria, el Informe del Consejo de Universidades y el Trámite de audiencia e información pública en la Mesa de Negociación del Personal Docente no Universitario.

40. Se echa especialmente de menos el impacto económico que tendrá la entrada en vigor de la LOMLOE para las distintas Administraciones educativas, tanto para la Administración General del Estado, como muy especialmente para las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. Lo señalaba en estos términos Carlos Vidal: "La reciente reforma de la LOMLOE ha sido muy polémica en este ámbito, y resulta criticable, entre otras cosas, precisamente por este aspecto: no hay previsiones económicas concretas, no se incluyen datos específicos en la Memoria económica que permitan aventurar una eficacia a corto plazo de las medidas previstas". VIDAL PRADO, C., "Educación e igualdad", 2021, p. 8, disponible en Texto-discussant-ACE-03032021.pdf (acoes.es).

41. Señala Martínez-Candado "que en el espíritu del PSOE no estuvo nunca la intención real de alcanzar un pacto que diera estabilidad al sistema" y que la nueva Ley Orgánica coincide plenamente con los postulados del documento denominado "Documento de bases para una nueva Ley de Educación" que, en septiembre de 2017, firmaron el PSOE, con Izquierda Unida, Podemos y ERC: MARTÍNEZ-CANDADO, J., "La eliminación de la demanda social en la LOMLOE: ¿hacia un nuevo modelo educativo?", 2021, p. 6, disponible en https://www.acoes.

En primer lugar, en su paso por el Congreso, en la Comisión de Educación y Formación Profesional, el Proyecto recibió casi dos mil enmiendas (exactamente 1168) de las cuales prosperarían unas doscientas según consta en el Informe de la Ponencia[42]. Fue aprobado en el Pleno del Congreso con una diferencia de un voto[43].

En segundo lugar, en el Senado se presentaron tres propuestas de veto y 648 enmiendas[44]. Las propuestas de veto fueron presentadas por los Grupos parlamentarios popular, ciudadanos y por el Senado Alberto Prudencio Catalán Higueras (del Grupo mixto pero perteneciente al Partido Unión del Pueblo Navarro). Los debates en la Comisión se desarrollaron a lo largo del mes de diciembre de 2020 y se aprobó el texto definitivo el 18 de diciembre, sin introducir modificaciones en el remitido por el Congreso de los Diputados[45].

La LOMLOE plantea una reforma del sistema educativo alrededor de cinco enfoques. En primer lugar, la Ley incluye el enfoque de derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema, según lo establecido en la Convención sobre los derechos del niño de Naciones Unidas; en segundo lugar, adopta un enfoque de igualdad de género; en tercer lugar, plantea un enfoque transversal orientado a que todo el alumnado tenga garantías de éxito en la educación; en cuarto lugar, reconoce la importancia de atender al desarrollo sostenible de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030; y en quinto lugar, la Ley insiste en la necesidad de tener en cuenta el cambio digital que se está produciendo en nuestras sociedades y que forzosamente afecta a la actividad educativa. Señala así el Preámbulo que "la adopción de estos enfoques tiene como objetivo último reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema, cuyo principal eje vertebrador es la educación comprensiva".

La Ley se estructura en un artículo único de modificación de la LOE, que incluye noventa y nueve apartados, en cada uno de los cuales se modifican parcialmente o se da nueva redacción a setenta y siete artículos de la LOE, diecinueve disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. La LOMLOE incorpora, además, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias que regulan distintos aspectos del periodo de implantación, una disposición derogatoria y seis disposi-

---

es/congreso-xviii/wp-content/uploads/sites/4/2021/02/LA-ELIMINACI%C3%93N-DE-LA-DEMANDA-SOCIAL-EN-LA-LOMLOE.-HACIA-UN-NUEVO-MODELO-EDUCATIVO.docx.pdf

42. Las enmiendas pueden consultarse en el BOCG, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, núm. 7-2. Por su parte el informe emitido por la Ponencia puede consultarse en el BOCG, Congreso de los Diputados, de 19 de noviembre de 2020, núm. 7-3.

43. El debate como decíamos fue duro y en algunos casos con importantes desacuerdos. Puede verse en el DSCD, de 19 de noviembre de 2020, núm. 61, pp. 6-22. El resultado de la votación fue el siguiente: 342 votos emitidos (102 presenciales más 240 votos telemáticos); 177 votos a favor (69 presenciales más 108 votos telemáticos); 148 votos en contra (33 presenciales más 115 votos telemáticos); y 17 abstenciones (todas ellas votos telemáticos).

44. Puede consultarse toda la tramitación parlamentaria del Proyecto en la página web Iniciativas parlamentarias | Senado de España.

45. En el Senado el Proyecto fue aprobado por 142 votos a favor, 112 en contra y nueve abstenciones: Sesiones plenarias | Senado de España.

ciones finales relativas al desarrollo reglamentario, el calendario de implantación y la entrada en vigor.

4.– Principales novedades de la LOMLOE, en especial lo relativo a la implicación de las Comunidades Autónomas

Como hemos señalado anteriormente, la educación es una materia en la que existe competencia estatal, pero en la que las Comunidades Autónomas también tienen especial protagonismo. Destacamos del contenido de la LOMLOE, algunos aspectos relevantes en los que las Comunidades van a tener que implementar medidas y por supuesto incrementar recursos, teniendo en cuenta que ya a la hora de escribir estas líneas se han manifestado algunos conflictos.

En cuanto a las modificaciones más relevantes de la LOMLOE subrayamos, en primer lugar, en relación con el currículum que debe estar dirigido al desarrollo de las competencias, así como que los estándares de aprendizaje evaluables desaparecen. En este sentido el Gobierno previa consulta de las Comunidades Autónomas fijará las enseñanzas mínimas que requerirán el 50% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial (con la LOE era el cincuenta y cinco) y el sesenta (con la LOE era el sesenta y cinco) para aquellas que no la tengan.

En segundo lugar, se elimina la clasificación de las materias en troncales específicas y de libre configuración, así como las pruebas finales de primaria, ESO y bachillerato. Se creará una unidad dentro del Ministerio de educación y formación profesional que en cooperación con las Comunidades Autónomas revisará y actualizará el currículo. Las Comunidades Autónomas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

En tercer lugar, la educación inclusiva pasa a ser un principio fundamental con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado. La UNESCO ha afirmado que una educación inclusiva "significa cambios y modificaciones de contenido, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños del grupo de edad apropiado y el convencimiento de que es la responsabilidad del sistema de enseñanza general educar a todos los niños... la inclusión se ocupa de la determinación y la eliminación de barreras"[46]. Así educación inclusiva hace referencia especialmente a las personas con discapacidad, pero también a la necesidad de que la educación llegue a todas las personas en condiciones de igualdad. El éxito de la educación inclusiva está íntimamente ligado con los recursos personales, con unos profesionales plenamente preparados para la inclusión y recursos materiales de los centros docentes para fomentar

46. Directrices sobre políticas de Inclusión en la Educación, UNESCO, 2005.

los apoyos individualizados. Así, identificar y promover las variables de cambio es un paso fundamental para favorecer la inclusión educativa[47].

El Tribunal Constitucional ha señalado que de la normativa que existe en España "se desprende, como principio general que la educación debe ser inclusiva, es decir se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad. En definitiva, la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan sólo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial. En este último caso, por respeto a los derechos fundamentales y bienes jurídicos afectados, (...) dicha Administración deberá exteriorizar los motivos por los que ha seguido esta opción, es decir por qué ha acordado la escolarización del alumno en un centro de educación especial por ser inviable la integración del menor discapacitado en un centro ordinario"[48].

En cuarto lugar, especial relevancia tiene lo relativo a los conciertos educativos y su afectación a las Comunidades Autónomas. Entre las modificaciones que recaen sobre aspectos del Título IV de la LOE, sobre centros docentes, la LOMLOE reforma el art. 109 que señala en su apartado segundo que "las enseñanzas reguladas en esta Ley se programarán por las Administraciones educativas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y la autorizada en los centros privados concertados, asegurando el derecho a la educación y articulando el principio de participación efectiva de los sectores afectados como mecanismo idóneo para atender adecuadamente los derechos y libertades y la elección de todos los interesados". Y añade en el apartado tercero: "En el marco de la programación general de la red de centros de acuerdo con los principios anteriores, las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de modo que garanticen la existencia de plazas públicas suficientes, especialmente en las zonas de nueva población". Se alude asimismo a que corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo del régimen de conciertos educativos respetando la regulación que apruebe el Estado central teniendo en cuenta que el "concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción, número de unidades escolares concertadas y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos", como señala la exposición de motivos de la LOMLOE.

La creación de centros docentes como decíamos anteriormente está amparada por el art. 27.9 CE que establece que "los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca". Desde las primeras leyes educativas se prevé esa posibilidad regulándose el régimen específico de conciertos para los Centros privados que impartan la educación obligatoria,

47. Ver al respecto ORTIZ GONZÁLEZ, Mª C. y LOBATO QUESADA, X. "Escuela inclusiva y cultura escolar, algunas evidencias empíricas", *Bordón. Revista de pedagogía*, Vol. 55, núm. 1, 2003, pp. 27-40.

48. STC 10/2014, de 27 de enero, F. J. 4.

dejando que sean las Comunidades Autónomas las que desarrollen la legislación básica en este punto y establezcan sus propias normas para regular los conciertos educativos[49]. Y esta posibilidad fue también avalada hace ya años por el Tribunal Constitucional, señalando que no era posible que "mediante una actividad descoordinada y diversa de las Comunidades Autónomas en la concesión de ayudas a los Centros docentes" se pudiera producir "una vulneración del principio de igualdad proclamado en la Constitución"[50]. Además, añadía el Tribunal que "a través del sistema de conciertos, el legislador, al mismo tiempo que garantiza que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad, puede imponer el carácter no lucrativo de las actividades", teniendo en cuenta que el "cálculo de los ingresos totales habrá de hacerse garantizando la cobertura de los costos totales de estas actividades, pero no puede invocarse de modo convincente argumento alguno basado en derechos fundamentales o en normas constitucionales de otro género en favor de un supuesto beneficio empresarial derivado de actividades en los Centros concertados".

A estos centros no se les permitirá que las actividades docentes tendentes a la formación total del alumno tengan carácter lucrativo, aunque "un Centro que haya aceptado el régimen de conciertos sí podrá desempeñar otras actividades docentes con carácter lucrativo fuera del nivel de enseñanza sometido a concierto"[51].

La duda está en relación con el contenido de la LOMLOE acerca del marco de actuación que tienen las Comunidades Autónomas para fijar los conciertos, respetando las pautas que fije el Estado, pues el Tribunal Constitucional entiende que es constitucional que el "legislador, del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios con arreglo a los cuales habrán de dispensarse las ayudas en cuestión"[52].

---

49. Aunque el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre ello señala GUARDIA que hay "dos interpretaciones constitucionales del art 27.9 de la Ley Fundamental: una primera que afirma que sí existe un derecho fundamental al acceso a la financiación pública, manifestación del principio de subsidiariedad, y una segunda que opina que en realidad estamos ante un claro derecho de configuración legal": GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., "Marco constitucional de la enseñanza privada española sostenida con fondos públicos: recorrido histórico y perspectivas a futuro", *Revista Estudios Constitucionales*, año 17, núm. 1, 2019, p. 330.

50. STC 77/1985, de 27 de junio, F. J. 11.

51. Ídem, F. J. 13.

52. STC 86/1985, de 10 de julio, F. J. 3. Esta nueva regulación refuerza lo que ya se señalaba en normas anteriores y en palabras de GUARDIA "este modo de proceder es análogo al primer desarrollo e implantación en el derecho francés de la ley Debré, de 1959, precedente del sistema español. En efecto, durante los primeros años de aplicación de esta norma, la inclusión de un establecimiento privado en el régimen de asociación (établissements sous contrat d'association), que implica financiación pública, estaba supeditada a la exigencia de una necesidad escolar reconocida (le besoin scolaire reconnu). Esta ley, por lo tanto, únicamente tenía en cuenta las necesidades cuantitativas de la demanda escolar: solo en caso de que los colegios públicos no fueran capaces de absorber la demanda escolar cabía la asociación de un colegio privado": GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., op. cit., p. 336.

En definitiva, tres son las condiciones que se van a exigir a las Comunidades Autónomas para regular lo relativo a los conciertos. Primera que los colegios tendrán que ser gratuitos y, por tanto, no podrán cobrar cuotas. Esta primera condición ya ha estado implícita desde los primeros desarrollos legales del art. 27 CE, pues "el concierto escolar, se basa en la idea de ayuda pública de los centros escolares, estableciendo el concierto condiciones de gratuidad o una disminución en los precios"[53]. Segunda, que los colegios asuman un compromiso social en orden a la prestación del servicio de interés público que es la educación. Y tercera, se obliga como señala la Exposición de Motivos a una "escolarización equitativa del alumnado", lo que supone una búsqueda de una educación inclusiva de la misma forma que en la pública.

5.– Conclusiones

La realidad nos ha llevado en numerosas ocasiones a conflictos continuos entre las competencias estatales y las autonómicas en materia educativa y a la creciente demanda de que se pueda llegar a firmar un gran pacto en esta materia que asegure tanto el desarrollo del derecho constitucional como evitar esas desigualdades que venimos apreciando. Así lo han señalado numerosos autores, pero es necesaria además la existencia de voluntad política, de ceder aceptando la existencia del pluralismo como principio asentado en nuestra sociedad democrática y que se desarrolle nuevamente una política de consenso. Utilizando las palabras de VIDAL "ese Pacto educativo debe partir de lo ya hecho, del acuerdo en lo fundamental, y no perseguir revisarlo todo de nuevo desde el principio", teniendo en cuenta que "si hubiera verdadera voluntad política de pactar, no parece tan difícil llegar al acuerdo, teniendo en cuenta la realidad que hemos vivido, que hay elementos básicos del sistema en los que parece que ha habido y sigue habiendo acuerdo, y dejando al margen aquellas cuestiones controvertidas, sobre las que la experiencia nos dice que los consensos son más complicados"[54].

A partir del curso 2000/2001 las distintas Comunidades Autónomas ejercieron sus competencias en materia educativa. Asumieron también el ejercicio de la gestión directa del servicio público educativo, así como el desarrollo de la normativa básica aprobada por el Estado, quedando consolidado el panorama competencial educativo, que desde la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía había tenido un tratamiento diverso en las diferentes Comunidades Autónomas. Señala VIDAL que "por lo que se refiere a su regulación en vía reglamentaria, una vez concluido el proceso de traspasos competenciales en materia educativa, el Estado creó áreas funcionales de Alta Inspección de Educación integradas en las Delegaciones del Gobierno en las dis-

53. MARCOS PASCUAL, E., "Los conciertos educativos y la libertad de elección de centro educativo", *UNED. Revista de Derecho*, núm. 25, 2019, p. 443.

54. VIDAL PRADO, C., "El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros"..., cit., p. 758.

tintas Comunidades"[55]. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reducido las funciones de la "alta inspección" y, por lo mismo, la competencia del Estado, a las de "vigilancia" y "no control jerárquico", para "propiciar la corrección de los fallos que se detecten", pero no para llevar a cabo, directamente, esa corrección[56]. En palabras del Tribunal Constitucional "la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control"[57].

En definitiva, el texto constitucional exige a los poderes públicos establecer una "programación general" de las enseñanzas, que incluya todos los niveles de educación, que queda regulada en el art. 27 LODE. El apartado 2 de este artículo dispone que el Estado y las Comunidades Autónomas han de definir las necesidades prioritarias en materia educativa, fijar los objetivos de actuación y determinar los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado. Para la consecución de estos fines se crea la Conferencia de Consejeros titulares de educación, que reunirá a los consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas y representantes del Ministerio de Educación. Esta Conferencia está presidida por el titular del Departamento ministerial. El art. 28 LODE dispone que esta Conferencia se reúna "cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información". Además, con anterioridad a la deliberación del Consejo Escolar del Estado, deberá reunirse la Conferencia de Consejeros.

Vistas las cuestiones anteriores creemos que una de las posibilidades para mejorar la coordinación y cooperación entre todas las Administraciones educativas para corregir las desigualdades territoriales en materia educativa, seria potenciar la labor de una serie de órganos que "están diseñados en su mayor parte desde hace ya varios lustros, pero no han alcanzado el funcionamiento óptimo y están, además, infrautilizados"[58]. Nos referimos especialmente a la Conferencia Sectorial de Educación, al Consejo Escolar del Estado y a la Alta Inspección.

El trabajo de la Conferencia sectorial de educación es el de la coordinación de las distintas políticas desarrolladas en el ámbito de la educación no universitaria y deberá reunirse con carácter previo a las deliberaciones del Consejo Escolar del Estado. Señala FOCES que "de la Conferencia Sectorial de Educación destacamos su escasa operatividad, su vaciamiento de contenidos políticos y el

---

55. VIDAL PRADO, C., "Descentralización y derechos educativos, 40 años después", en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y VIDAL PRADO, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018,* Madrid, 2018, p. 342.

56. Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido criticada tanto por ARAGÓN REYES, M., op. cit., p. 197, como por VIDAL PRADO, C., "Descentralización y derechos educativos, 40 años después"..., cit., pp. 343-344.

57. STC 32/1983, de 28 de abril, F. J. 2º.

58. FOCES GIL, J. A., *Política y educación en el Estado Autonómico,* Madrid, 2017, p. 160.

espectacular abandono del ejercicio de determinadas competencias compartidas (es clamorosa la incuria sobre la competencia compartida de la programación general de la enseñanza), ciñéndose la mayor parte de su actividad a las cuestiones meramente burocráticas"[59].

Por lo que se refiere al Consejo Escolar del Estado fue creado por el art. 30 LODE y es definido como "el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno". Con carácter periódico presenta informes sobre el estado de la educación en España y en estos informes ha sido una constante la preocupación por las desigualdades educativas entre las diferentes Comunidades Autónomas. Así, además destaca su labor como órgano consultivo del Gobierno[60]. Desde el primer informe presentado en 1988 el Consejo destacó "la nueva dimensión autonómica del Estado e hizo mención explícita de la desigualdad que comenzaba a detectarse", y aunque era pronto para intuir como se iba a desarrollar el Estado Autonómico el informe "presenta la enorme virtud de ser muy expresivo en sus afirmaciones y un vehículo de la opinión del Consejo, más allá de una colección de normas informadas o publicadas en los diarios oficiales o una memoria anual de las cifras educativas en España"[61].

En el último informe que presenta el Consejo se trata esta cuestión utilizando términos muy duros en relación con la necesidad de que se "retome sin demora el trabajo que conduzca finalmente a un pacto de Estado por la educación con el fin de mejorar la educación en España, por encima de los intereses partidistas y de la rentabilidad mediática y electoral", recordando la importancia de ese pacto educativo para evitar esas desigualdades territoriales[62].

Finalmente, por lo que se refiere a la Alta Inspección educativa está regulada en el Título VII de la LOE fijando en su art. 149 que corresponde al Estado, con el fin de garantizar el cumplimiento de las facultades que se le atribuyen en materia educativa, así como la observancia de los principios y normas constitucionales y básicas que desarrollen el art. 27 CE. De sus funciones se desprende que la labor de la Alta Inspección es esencial en el ámbito educativo y esta labor ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional que la considera como una institución de verificación o fiscalización del Estado, que ha de utilizar los instrumentos de control constitucionalmente establecidos. En palabras del propio Tribunal: "La alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia,

59. FOCES GIL, J. A., "Educación y desigualdades regionales en España", *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 60, 2008, p. 40.

60. Así señala EMBID además de ser un órgano consultivo, es "un órgano de representación de intereses de afectados con la idea de buscar la mejor ilustración para la adopción de políticas públicas como, al tiempo, de conseguir la conformidad de la sociedad con las decisiones públicas que pretendan adoptarse en una suerte de legitimación previa de las mismas que deja orillado al Parlamento si no formalmente sí en muchas ocasiones, materialmente": EMBID IRUJO, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 2000, p. 264.

61. FOCES GIL, J. A., *Política y educación en el Estado Autonómico...,* cit., p. 221.

62. Consejo Escolar del Estado, *Informe 2019 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2017-2018*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, pp. 572-573.

pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control"[63].

La competencia de inspección de la gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, pues la inspección como tal "tiene una naturaleza mixta, en la que predomina el carácter de inspección general de servicios altamente especializada sobre los centros docentes, servicios y programas públicos, pero que se ejerce también sobre otros sujetos obligados (centros docentes privados y concertados) en virtud del principio de coordinación del sistema educativo, para garantizar en ambos casos el derecho a la educación de los ciudadanos", y del reparto competencial en esta materia "se deduce con claridad que la competencia de inspección de educación que denominamos técnica pertenece a las Comunidades Autónomas, mientras que la denominada alta inspección corresponde inequívocamente al Estado, y ambas son funciones claramente diferenciada"[64]. Como ya hemos indicado, según las previsiones del art. 27.8 CE son los poderes públicos los que han de inspeccionar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes, lo que supone que se confiere la labor de inspección a las Comunidades Autónomas, con carácter general corresponde a los inspectores de educación[65].

Visto lo que hemos señalado debemos concluir considerando que uno de los principales problemas que tiene el derecho al a educación en España, entre otros, es el relativo a las desigualdades territoriales. Esta cuestión se pone de manifiesto desde los inicios de nuestro camino constitucional que se emprendió hace ya más de cuarenta años. A un precepto constitucional exhaustivo, el 27, y a un desarrollo legislativo prolífico y cambiante hemos de sumar la asunción de competencias autonómicas en la materia de manera desigual. Estas disfunciones han sido detectadas por el Comité de derechos del niño, pero también internamente han sido puestas en evidencia por el Consejo Escolar del Estado.

Ninguno de los órganos que podían haber procurado esa cohesión territorial ha funcionado en España probablemente porque en realidad "no importa tanto el nivel de descentralización real previsto en la norma, como la voluntad de acuerdo, la convicción de que se debe avanzar respetando la unidad dentro de la diversidad, de que, aunque uno represente a una parte también pertenece a un todo"[66].

---

63. STC 32/1983, de 28 de abril, en su F. J. 2º. Igual doctrina encontramos asimismo en SSTC 42/1983, de 20 de mayo, F. J. 3º D y 22/2012, de 16 de febrero, F. J. 3º. Véase el alcance de esta jurisprudencia en VIDAL PRADO, C., "Descentralización y derechos educativos, 40 años después"..., cit., pp. 343-344.

64. Galicia Mangas, F. J., "El régimen jurídico de la inspección de educación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 49-50, Zaragoza, 2017, p. 188.

65. Las tareas de inspección de la educación existen en otros países de nuestro entorno. El estudio comparado de esta cuestión puede verse en GALICIA MANGAS, F. J., *La inspección de educación: régimen jurídico*, Madrid, 2016, pp. 121-276.

66. VIDAL PRADO, C., "Descentralización y derechos educativos, 40 años después"..., cit., p. 350.

Como decíamos el tema educativo ha preocupado también al Comité de los Derechos del Niño órgano encargado de velar por la implantación de la Convención sobre los derechos del niño. En el último informe sobre la educación en España realizado en 2018 el Comité manifiesta que "está seriamente preocupado por el hecho de que, en la práctica, el derecho constitucional a la educación se aplica de manera desigual en el Estado parte, con inversiones en educación distintas según las Comunidades Autónomas y una ligera reducción en la inversión global en educación". Insta especialmente a España a "fomentar un diálogo nacional sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo y a proteger los recursos dedicados a la educación y la formación para los niños"[67].

Si esas son las preocupaciones del Comité, también deben ser las nuestras. Todas las personas deben disponer de las mismas oportunidades, mediante la adopción de las medidas precisas para la efectividad el principio de igualdad, pero, como ya se ha advertido en algunos foros, en materia de educación la "igualdad de oportunidades" no conlleva "igualdad de resultados". Estos son distintos porque están en función de factores tan complejos como la voluntad y la actitud del alumno, el ambiente familiar, la capacidad de trabajo en equipo y los intereses personales. Y, también en este sentido, las diferentes autoridades educativas están obligados a establecer un entramado educativo capaz de ofrecer la oportunidad de profundizar en las materias objeto de estudio a todos los alumnos que lo demanden. Enfrentamientos políticos a raíz de la elaboración, aprobación y aplicación de la LOMLOE no favorecen una implantación concorde con la búsqueda de ese interés general del menor que en materia educativa reclama el Comité. A la LOMLOE se han presentado dos recursos de inconstitucionalidad y también se han planteado determinados movimientos en algunas Comunidades Autónomas para sortear los aspectos polémicos a los que nos hemos referido, especialmente en lo relativo a los conciertos educativos. En último término, el desarrollo efectivo de una educación de calidad no sólo conforma un derecho aislado del ciudadano, sino que compromete seriamente el ejercicio de otros derechos políticos y culturales, la convivencia democrática y el progreso social.

67. CRC/C/ESP/CO/5-6 OHCHR, pp. 11 y 12.

EL DESAFÍO DEL PROGRAMA NEXTGENERATIONEU

Alfredo De Feo[1] *y Tomas Ruiz de la Ossa*[2]

Sumario: Introducción. 1. La 'revolución' de NextGenerationEU. 2. Del marco financiero plurianual al NGEU 3. Estructura y Ambiciones. 4. Retos y oportunidades. Conclusiones. Bibliografia.

Introducción

El 17 de diciembre de 2020, el Consejo aprobó, con el acuerdo del Parlamento, el nuevo Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 que incluye la financiación adicional de 750.000 millones de euros para la próxima generación de la UE (en adelante, NGEU), el plan de recuperación de Europa tras la pandemia.

El 12 de febrero de 2021 se aprobó el Reglamento que estableció el mecanismo de recuperación y resiliencia y fijó los métodos para implementar el 90% de los fondos adicionales destinados a la próxima generación de la UE[3].

Estas fechas marcan un punto de inflexión en la política europea y en este capítulo, después de exponer el marco contextual del MFP y el NGEU, se intentará dar respuesta a tres preguntas:

- ¿Qué novedades representan el MFP y el NGEU desde un punto de vista institucional y financiero?
- ¿Cómo pueden las instituciones europeas contribuir al éxito de estas medidas?
- ¿Qué desafíos plantea a los estados miembros?

---

1. Agradecemos a Fernando Puerto y Monique Aubel por sus comentarios y correcciones.

2. Alfredo De Feo es Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia) y profesor del Colegio Europeo de Parma (Italia), tras una carrera en instituciones europeas. Autor de publicaciones sobre cuestiones institucionales y presupuestarias europeas.

Tomás Ruiz De La Ossa, alumno de Prácticas en el Centro de Estudios de Políticas Europeas (CEPS) en Bruselas. Graduado en derecho en la Universidad de Murcia y actual estudiante del Máster en el Colegio Europeo de Parma (Italia). Las principales áreas de interés en el NextGenerationEU y las finanzas europeas.

3. En el texto, continuaremos utilizando la definición en inglés de Next Generation EU (NGEU).

El presupuesto y la construcción europea

La historia del presupuesto europeo, con sus éxitos y fracasos, ha marcado etapas importantes en la historia de la construcción europea[4].

La primera comunidad del carbón y el acero (CECA, 1952) fue financiada por un impuesto europeo, fijado directamente por el poder ejecutivo (Alta Autoridad), con la simple consulta del Consejo. La autonomía financiera de la CECA no duró mucho debido a que, tras el fracaso de la Comunidad de Defensa (1954), el ejecutivo prefirió involucrar a los Estados miembros (y a la Asamblea Parlamentaria de la CECA) y no se tomó ninguna decisión de facto sin su consentimiento previo[5].

En 1957, con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea, los Estados recuperaron el poder presupuestario, la CEE fue financiada íntegramente con aportes nacionales y fueron desde entonces v los Estados los que controlaron los ingresos y gastos de la Comunidad.

Pero cuando la CEE comenzó a plantear la posibilidad de crear políticas comunes, en particular, la política agrícola (1962), surgió el problema no solo de la financiación de la CEE, sino también del control democrático para compensar la pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales. La Comisión puso sobre la mesa un plan ambicioso, creando nuevas fuentes de financiación (recursos propios), que se destinaron directamente a la propia Comunidad, sin la mediación de los Estados y atribuyó mayores competencias al Parlamento Europeo. Esta propuesta no agradó al General De Gaulle, que abrió la primera crisis europea real, autoexcluyendo a Francia de las instituciones europeas (crisis de la silla vacía, 1965)[6]. Sin embargo, esta crisis provocó cambios importantes en dos nuevos tratados (1970 y 1975) que definieron la financiación de las políticas europeas e introdujeron nuevos poderes para el PE.

Una nueva batalla presupuestaria estalló a principios de la década de 1980. Margaret Thatcher, la primera ministra británica, decidió dejar de pagar el enorme gasto de la política agrícola y exigió una reducción de la contribución británica al presupuesto europeo (*I want my money back*). El conflicto se resolvió en 1984 con los acuerdos de Fontainebleau que concedieron al Reino Unido un descuento de alrededor del 30% sobre la contribución británica al presupuesto europeo.

La llegada a la Comunidad Europea de España y Portugal (1986) dio lugar a un nuevo desafío presupuestario. El presupuesto ya no contaba con recursos

---

4. BECKER, S., BAUER, M., DE FEO, A., *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, 2017.

5. DE FEO, A., *Historia de los poderes presupuestarios y la política en la UE: el papel del Parlamento Europeo: volumen I Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1952-2002*, Parlamento Europeo, marzo de 2015, disponible en https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-199871889

6. DINAN, D., *Historiografía del Parlamento Europeo. Cambio de percepción de la institución desde la década de 1950 hasta la actualidad*, EPRS, 2018, disponible en https: //www.europarl .europa. eu / RegData / etudes / STUD / 2018/630270 / EPRS_ STU (2018) 630270_ EN.pdf

suficientes para favorecer la integración europea, pues la llegada de España y Portugal planteaba nuevos retos en materia de cohesión estructural y al mismo tiempo era necesario relanzar el proceso de integración, completando el mercado único. Esto condujo al Acta Única (1986) con un primer acuerdo interinstitucional (1988) que revolucionó el presupuesto europeo. El presupuesto anual se complementó a partir de entonces con una programación plurianual (cinco años) que proporcionaba estabilidad y previsibilidad a las finanzas europeas. El presidente de la Comisión Delors ofreció al Consejo esta previsibilidad del gasto como contrapartida a la duplicación de los créditos para políticas estructurales. Esta "revolución" se produjo mediante un acuerdo interinstitucional "entre caballeros". El nuevo procedimiento, basado en el diálogo entre instituciones, redujo significativamente los conflictos presupuestarios y siempre fue respetado a pesar de no tener un carácter legislativo vinculante.

Este mecanismo de programación del gasto se integraría posteriormente en el Tratado de Lisboa (2009).

Esta breve introducción histórica nos sirve para subrayar algunos hitos europeos importantes que tuvieron al presupuesto como protagonista. Las decisiones tomadas en diciembre de 2020 y febrero de 2021 han supuesto una nueva 'revolución' en el ámbito de las finanzas europeas que algunos autores[7] han calificado como la novedad más importante para la integración europea desde las decisiones de 1988.

1.– La 'revolución' de NextGenerationEU

Antes de pasar a examinar, en el siguiente apartado, el proceso por el que se llegó al NGEU, deben realizarse algunas consideraciones sobre la trascendencia de este cambio de ritmo en la política europea.

Siguiendo una práctica consolidada, la Comisión Juncker renunció a introducir innovaciones en las propuestas para el MFP 2021-2027 y las negociaciones en el Consejo procedieron de acuerdo con patrones ya conocidos durante las renovaciones anteriores: los Estados contribuyentes netos que se oponían a cualquier aumento del gasto, o el grupo de países de la cohesión y los 'amigos' de la agricultura que se resistieron a cualquier intento de reducir los créditos en su sector. La decisión se debía tomar de manera unánime. Aun así, era fácil prever cómo todos los intentos de compromiso presentados por la Presidencia finlandesa y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, se encontraron con los vetos cruzados de unos y otros. Sin embargo la pandemia anuló el paradigma tradicional y dio lugar a la "revolución" ya mencionada.

En nuestra opinión, cinco razones justifican la definición de esta decisión:

1. **La gravedad del momento.** La conciencia, por parte de todos los Jefes de Estado y de Gobierno, de la gravedad de la pandemia, su dimensión trans-

7. LAFFAN, B., DE FEO, A., *EU Financing for the next decade, Beyond MFF and the NextGenerationEU*, EUI, 2020, p. 101, disponible en https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69015

nacional, y de que sólo con un esfuerzo común se podría superar esta crisis. La crisis de la pandemia puso de manifiesto la interconexión de las economías.

2. **La tentación del "cada uno para sí".** Este "impulso" llegó justo cuando la tentación de jugar la carta nacionalista podía parecer más fuerte. Pero los Estados se mantuvieron unidos, aunque existía la posibilidad de continuar a partir de ahora con una integración diferenciada, aislando a algunos países. Incluso los países más 'soberanos' miraron a Europa para encontrar respuestas que eran inadecuadas a nivel nacional. Europa, que al igual que los Estados no estaba equipada para afrontar la situación de crisis, cometió errores en el pasado, pero, sin embargo, esta vez asumió correctamente sus responsabilidades.

3. **La resiliencia de las instituciones.** La rapidez de las decisiones fue otro factor decisivo y destacó la resiliencia de las instituciones. Los Estados han sabido aprovechar los errores durante la crisis financiera griega, donde el retraso en las decisiones agravó la crisis. Todas las instituciones europeas, incluidos el Banco Central Europeo y el Eurogrupo, pudieron dar respuestas inmediatas. Por supuesto, la toma de decisiones también conlleva el riesgo de equivocarse, pero eso no detuvo a las instituciones que supieron decidir usando el método comunitario en lugar del intergubernamental.

4. **La ruptura de los esquemas establecidos.** La crisis ha introducido una nueva dinámica en las negociaciones entre los Estados. España, Italia y Francia, ya a finales de marzo 2020 tomaron la iniciativa de pedir la emisión de deuda común europea que fue apoyada por Portugal, Irlanda, Luxemburgo, Eslovenia, Bélgica y Grecia. También, como resultado de esta iniciativa, Alemania abandonó el grupo de los países 'frugales'[8] ya a mediados de mayo, con la propuesta de Merkel-Macron para un plan de 500 mil millones de dólares, lo que finalmente allanó el camino para las propuestas de la Comisión.

5. **Una arquitectura institucional innovadora** donde el Consejo asume poderes ejecutivos, ya que, con el nuevo mecanismo tomará decisiones ejecutivas, dejando para la Comisión al papel de 'secretaria' del Consejo y dando al PE la tarea de control ex-post. Las novedades institucionales no se limitan a esto, ya que existe una nueva posibilidad de apertura, pues con la obligación de tomar decisiones para crear nuevos recursos propios se avanzaría hacia un posible sistema fiscal europeo.

Estas cinco razones justifican, a nuestro juicio, la definición de medidas "revolucionarias", pero todavía quedan algunos elementos de preocupación vinculados al procedimiento. La modificación de la decisión sobre recursos propios, que permite aumentar el límite máximo de recursos para el presupuesto europeo y la autorización a la Comisión para captar capital en los mercados internacionales para financiar el NGEU, están sujetas a la ratificación de los Parlamentos nacionales, que en el momento actual aún no se han completado.

8. Definición dada por el *Financial Times* y referida a Austria, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia.

2.– Del marco financiero plurianual al NGEU

El art. 312.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante) establece que *«El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo,"*. El Consejo, por tanto, tiene la doble responsabilidad de adoptar el Marco Financiero Plurianual (MFP, en adelante), que fija los parámetros de gasto de la Unión Europea con una programación de al menos 5 años. Esta decisión requiere la unanimidad y también la aprobación del Parlamento Europeo, que tiene un derecho de veto que le permite participar activamente en las negociaciones con el Consejo. Es, sin embargo, en el Consejo Europeo donde el MFP toma forma y se concreta.

La negociación del MFP es un momento clave en la vida europea, debido a que no sólo se deciden la asignación de los fondos, sino también las prioridades políticas a las que se destinan los recursos. El voto unánime asociado al procedimiento lo complica enormemente, pues cada país tiene que hacer valer sus prioridades con la amenaza del veto.

La Comisión Juncker decidió realizar una consulta a los Estados miembros, con carácter previo a la elaboración de las propuestas, ofreciendo la posibilidad de concentrar los recursos en unos objetivos estratégicos, dejando de lado las políticas con menor valor añadido europeo. Sin embargo, cada Estado tenía sus razones para no cambiar drásticamente la estructura de las Políticas Europas, por lo que de las primeras ambiciones de cambio, se ha pasado a una continuidad en las prioridades tradicionales.

En esta situación se iniciaron las negociaciones del MFP 2021-2027 el 2 de mayo de 2018, sobre la base de la correspondiente propuesta legislativa de la Comisión y con la expectativa de finalizarlas antes de las elecciones al Parlamento Europeo (Mayo 2019) a las que se supeditan el nombramiento y la confirmación de la nueva Comisión. Sin embargo, tras la propuesta[9] realizada por la presidencia rumana en febrero de 2019 los debates técnicos obligaron al Consejo a posponer la fecha de finalización de las negociaciones.

Tras la toma de posesión de la nueva Comisión, liderada por Úrsula Von der Leyen, las negociaciones prosiguieron con la intención de adoptar definitivamente el imprescindible MFP.

La crisis de la Covid-19 alteró los debates en curso, a pesar de que la sanidad no figuraba entre las competencias transferidas por los Estados miembros a la Unión Europea. Todos los Estados, incluso los más "soberanistas", se dirigieron a la Unión Europea para coordinarse y apoyar las economías en crisis.

En medio de la tormenta sanitaria y financiera, llegó una declaración de peso directamente de Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea desde el año

9. Vid. https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2019/01/08/.

1985 hasta el 1995 en la que calificaba la gestión de la pandemia como egoísta e insolidaria, añadiendo que se trataba de un "peligro mortal" para Europa[10].

En la reunión[11] del 23 de abril de 2020 se llegó a un acuerdo para trabajar en la creación de un Fondo de Recuperación[12] que ofreciera la posibilidad de combatir los problemas ligados al empleo en los países y sectores más afectados.

El 19 de mayo de 2020, la Comisión propuso una primera respuesta contra los efectos de la pandemia: la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE, más adelante) que fue aprobada por el Consejo. SURE se convirtió así en la primera gran medida (100.000 millones de euros) adoptada por la Unión Europea para proteger a los ciudadanos y paliar las consecuencias negativas de la pandemia. La financiación de SURE está garantizada por la captación de fondos en el mercado de capitales por la Comisión mediante la emisión de bonos sociales con garantía mancomunada.

El 27 de mayo[13] la Comisión Europea presentó la propuesta NextGenerationEU (NGEU, en adelante), con el objetivo de ayudar a la recuperación económica, utilizando 750.000 millones de euros que se recaudarían también en los mercados financieros internacionales. El plan de la Comisión surgió una semana después de la propuesta lanzada por el presidente Macron y la canciller Merkel, que ciertamente allanó el camino para la iniciativa europea.

El 21 de julio[14], el Consejo Europeo aprobó por unanimidad, aunque con cambios sustanciales, tanto la NGEU como la nueva MFP, un paquete de 1.850.000 millones. Es evidente que la pandemia ha favorecido la rápida toma de decisiones, como se indica en el párrafo anterior.

Finalmente, el 18 de diciembre[15], el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo sobre todo el paquete financiero, NGEU y MFP, que se basa en tres pilares:

1. La aprobación del MFP a un nivel de asignación inferior a las propuestas de la Comisión, pero con una adición de 16.000 millones, solicitada por el Parlamento, para concentrarse en las políticas europeas más significativas (flagships).

---

10. DE RAVINEL, S., "Le manque de solidarité est un "danger mortel" pour l'Europe, selon Jacques Delors". *Figaro*, 2020, disponible en https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328

11. Vid. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/

12. Vid. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es

13. Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940

14. Vid. https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/

15. Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para los años 2021 a 2027.

2. La asignación de 750.000 millones de euros para la próxima generación de la UE, con la autorización a la Comisión para captar capital en los mercados financieros;

3. Y un plan de reforma de los recursos propios que, a largo plazo, permita la devolución de los fondos recaudados sin sobrecargar directamente las arcas de cada Estado.

En los siguientes párrafos nos centraremos principalmente en la importancia y el impacto de la NGEU y su brazo operativo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3.– Estructura y Ambiciones

La decisión de la Unión Europea sobre la próxima generación de la UE representa un paso ambicioso e innovador en el proceso de integración europea. ¿Por qué ambicioso e innovador?

Los recursos financieros recaudados por la Comisión en el mercado de capitales se dividirán en 390.000 millones de ayudas financieras no reembolsables y otros 360.000 millones se destinarán a los Estados miembros como préstamos. La Unión Europea, es decir, el presupuesto europeo y los presupuestos de los Estados miembros garantizarán en última instancia el reembolso de los fondos recaudados.

Además, los fondos recaudados se integrarán en el presupuesto europeo y respetarán unas líneas de actuación específicas: respeto por el clima, reducción de emisiones y desarrollo de la agenda verde y digital como motor de crecimiento de Europa para la próxima década. En el ámbito del empleo, este proyecto se centra en una recuperación equitativa e inclusiva, apoyando el empleo juvenil y la igualdad, que es uno de los impulsores clave de la recuperación económica.

El Reglamento MRR y las normas de aplicación son el núcleo del NGEU. La complejidad no permite un análisis detallado en este artículo, pero nos gustaría no obstante destacar cinco puntos:

a) Objetivos
b) Procedimiento
c) Ejecución
d) Condicionalidad
e) Protección de los intereses financieros de la Unión.

a) Objetivos

El objetivo general, definido en el art. 4 del Reglamento es extremamente ambicioso: "*promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea mejorando la resistencia, la preparación ante la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando al mismo tiempo el impacto social y económico de la crisis*".

El ámbito de aplicación prevé que se invierta en seis pilares: a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de las capacidades.

La Comisión ha querido facilitar la tarea de los Estados miembros indicando los criterios que se tendrán en cuenta en la evaluación. De hecho, estos criterios contribuyen a aumentar las limitaciones que habrá que respetar no sólo en la presentación de los planes, sino también en la ejecución real de los proyectos:

a) Asignación del 37% de los recursos al objetivo climático y del 20% al objetivo digital (art. 16);

b) Respeto de los objetivos de crecimiento señalados en la Estrategia Anual de Crecimiento;

c) Impacto de los planes nacionales sobre la igualdad de género y la igualdad de oportunidades;

d) Reformas destinadas a mejorar el desarrollo de las actividades económicas y la calidad de la administración pública;

e) Respeto del principio de *no causar daños significativos* en los proyectos a financiar (art. 5);

Este gran número de objetivos ofrece a los Estados miembros una gran flexibilidad a la hora de definir los proyectos, pero al mismo tiempo, les obliga a establecer sofisticados mecanismos de gobernanza, sobre todo si se tiene en cuenta que todos los planes deben estar concluidos antes del 2026 y que los pagos a las arcas de los Estados miembros sólo se efectuarán en función de los plazos y etapas definidos en los propios programas.

Estas observaciones ponen de manifiesto que la multiplicidad de objetivos no sólo aumenta la complejidad de la preparación de las solicitudes, sino que también dispersa la financiación y podría disminuir su valor añadido.

b) Procedimiento

El Reglamento adoptado en febrero de 2021, prevé una importante novedad en la aplicación de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la facultad de decidir sobre la aprobación de los planes nacionales se transfiere de la Comisión al Consejo.

El Consejo será el árbitro que deberá aprobar (por mayoría cualificada) los planes y, en consecuencia, el pago del anticipo. El papel del Consejo (y de los Estados) corre el riesgo de politizar las decisiones y de crear tensiones entre los Estados miembros, así como de aumentar la complejidad administrativa para la

gobernanza de los proyectos que cada Estados miembro deberá poner en marcha, procedimientos que son diferentes de los de los Fondos Estructurales, tanto para la definición de los objetivos como para la evaluación de los resultados obtenidos.

La Comisión evaluará los planes y proyectos propuestos por cada Estado, centrándose en aspectos como su pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia, sobre la base de un conjunto de criterios descritos en el anexo V del Reglamento (art. 19).

La Comisión presentará sus conclusiones al Comité Económico y Financiero integrado por los representantes de los Estados miembros (art. 134 TFUE). El Comité debe tratar de actuar por unanimidad, pero, en caso de no llegar a un acuerdo, un solo Estado puede elevar la cuestión al Consejo Europeo.

c) Control de la ejecución

El Reglamento encomienda a la Comisión el control de la ejecución de los fondos del MRR para realizar los pagos según los hitos definidos. El control de la Comisión se simplifica en comparación con los controles de los Fondos Estructurales (ESIF). El procedimiento de control se centra más en los resultados obtenidos y en el respeto de los hitos acordados y menos en el cumplimiento formal de los objetivos. Además, la Comisión se encargará de evaluar los sistemas de control interno de cada Estado miembro.

Igualmente, los Estados miembros ejercerán un control sobre el trabajo de la Comisión, a través del Comité Económico y Financiero, que vigilará el cumplimiento de las condiciones, especialmente las relacionadas con las recomendaciones específicas para cada país, vinculadas al Semestre Europeo. Esta politización de los controles podría poner en peligro la implantación del MRR.

Los controles tradicionales serán realizados por el Tribunal de Cuentas y el Parlamento europeos.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar que los fondos se utilicen de conformidad con el derecho nacional y de la Unión aplicable, en particular en lo que respecta a la prevención, detección y corrección del fraude, mediante un sistema eficaz y eficiente de control interno que podría dar lugar a la recuperación de los importes abonados indebidamente (art. 22).

Además, la Comisión presentará un informe anual con los progresos realizados en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros (art. 31), y antes de febrero de 2024 se presentará una evaluación independiente sobre la aplicación del Mecanismo y la consecución de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y su valor añadido europeo (art. 32).

d) La Condicionalidad del gasto

La condicionalidad del gasto es una de las características del Reglamento que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

La condicionalidad vinculada al gasto de los fondos para regular el comportamiento de los Estados no es nueva en los sistemas federales. En Estados Unidos y Canadá, la condicionalidad se utiliza para promover las políticas federales a nivel estatal mediante las condiciones impuestas a la financiación federal.

En Europa, la condicionalidad del gasto también existe desde los años 90 y aunque se ha ampliado en las dos últimas décadas, su impacto ha sido modesto, ya que las razones políticas a menudo frenan su aplicación. Algunos autores consideran que el enfoque sancionador, más que el incentivador, es la razón del escaso éxito del cumplimiento de las condiciones impuestas al mecanismo del gasto.

En este sentido, el MFP 2021-27 no cambia el enfoque sancionador, pero sin duda, representa un salto cualitativo: la UE se apoya en la condicionalidad para tratar de abordar algunos de los objetivos y valores más importantes que están en la base de su construcción.

Esta evolución apunta a una creciente importancia de la condicionalidad como herramienta permanente de la gobernanza interna de la UE, lo que invita a un mayor escrutinio de su funcionamiento y a una revisión permanente de su eficacia a nivel interno.

La condicionalidad vinculada al Semestre Europeo

Una *condición sine qua non* de los planes nacionales es el compromiso de aplicar las recomendaciones específicas dirigidas por el Consejo (art. 121 TFUE) a cada Estado miembro en el Semestre Europeo[16].

Los principales objetivos del Semestre Europeo son: ayudar a garantizar la convergencia y la estabilidad en la UE; garantizar unas finanzas públicas sanas; promover el crecimiento económico; prevenir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE y aplicar la estrategia Europa 2020. El programa europeo comprende tres bloques de coordinación de políticas: 1) las reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de acuerdo con la estrategia Europa 2020; 2) las políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de acuerdo con el pacto de estabilidad y crecimiento; y 3) la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Las prioridades de los Estados miembros, que debe quedar reflejada en los planes nacionales, son: actuar contra el blanqueo de capitales, el fraude y la corrupción en la UE, que son esenciales para lograr la resiliencia financiera; respetar el Estado de Derecho, con una administración pública eficaz y sistemas judicia-

16. El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la UE y se centra en los primeros seis meses de cada año.

les más eficientes; y lograr una planificación fiscal europea, ya que los Estados miembros necesitan los ingresos fiscales para la inversión pública.

El control del cumplimiento de tales recomendaciones será llevado a cabo en primera instancia por la Comisión, tal y como se ha descrito anteriormente.

La condicionalidad vinculada a los objetivos

Junto con los objetivos generales mencionados y los relativos al Semestre Europeo, los Estados miembros deben considerar otros objetivos para poder beneficiarse de los fondos del NextGenerationEU.

El primero de ellos es la consecución de los objetivos en materia de cambio climático, para el que fija un umbral del 37% del total de los fondos del plan. El segundo es el relativo a la digitalización, que tiene un umbral del 20% del total.

Además, las inversiones tendrán que contribuir a las seis áreas temáticas ya señaladas como objetivos en el apartado a) "Objetivos".

Por ello, conviene subrayar que las actuaciones de los Estados miembros estarán siempre sometidas al control de las instituciones de la UE, por lo que deben ser capaces de justificar en todo momento las medidas adoptadas para aplicar los planes.

e) La protección de los intereses financieros de la Unión

El problema del respeto de los principios del Estado de Derecho está sobre la mesa europea desde hace mucho tiempo, también a nivel del Consejo Europeo pero el art. 7 del Trato de la UE[17] es difícil de aplicar. Por ello, el Consejo Europeo abrió el camino para la aprobación de un Reglamento por procedimiento ordinario para la protección de los intereses financieros de la Unión. Estos deben ser protegidos de acuerdo con los principios generales establecidos en los Tratados, en particular en el art. 2, que contempla el respeto del Estado de Derecho, la libertad de prensa o la independencia del poder judicial.

Con este Reglamento se ha establecido un sistema de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión[18].

El compromiso alcanzado por la Presidencia del Consejo, para superar los vetos de Polonia y Hungría, sin cambiar el marco jurídico, ha condicionado el poder ejecutivo de la Comisión. Cabe destacar que se requiere una decisión del

17. Art. 7 Tratado de la Unión Europa: "El Consejo Europeo, por unanimidad (…) Podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores mencionados en el art. 2, (…) Cuando se haya efectuado dicha constatación (…) el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión".

18. Reglamento 2020/2092 relativo a un sistema general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

Consejo por mayoría cualificada para aprobar medidas restrictivas contra un Estado que haya infringido las disposiciones del Reglamento.

4.– Retos y oportunidades

En el apartado anterior se ha dado una visión general del Reglamento que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esta sección presenta algunas reflexiones sobre los retos y oportunidades que ofrece el NextGenerationEU.

Desde muchos sectores se ha aplaudido la decisión del Consejo Europeo, de diciembre de 2020, que aprobó el plan presentado por la Comisión, aceptando el principio de captación de capital en los mercados, de reparto de la deuda y abriendo la posibilidad de crear recursos propios "reales" para financiar la deuda. Como se ha mencionado anteriormente, estos elementos son cruciales y representan un importante paso adelante para la integración europea.

Pero el diablo está en los detalles: una lectura más atenta de las decisiones del Consejo Europeo en diciembre y de los posteriores actos legislativos de febrero de 2021 muestra cómo el Consejo se desvió de la propuesta de la Comisión. Un hilo conductor inspira los cambios del Consejo para mantener a los Estados miembros, en la medida de lo posible, en el centro de este mecanismo, quitándole a la Comisión una parte importante de su tradicional función de ejecución. A pesar de ello, la Comisión sigue teniendo un papel crucial, especialmente en la interacción con los Estados, así como en el control del cumplimiento de los plazos y la liberación de la financiación.

Ahora realizaremos algunas consideraciones más específicas.

Las cifras globales

La propuesta de mayo de 2020 preveía un importe total de 750.000 millones de euros para el NextGenerationEU, que se redistribuiría a los Estados en forma de subvenciones, dos tercios (a fondo perdido) y el resto, como préstamos.

El Consejo Europeo modificó la distribución de los importes, reduciendo las subvenciones en aproximadamente un 15%, transfiriendo el importe al componente de préstamo.

A continuación, la Comisión asignó los 750.000 millones en un 80% al programa de recuperación y resiliencia y el 20% restante, a los programas existentes.

El Consejo Europeo también modificó esta asignación, aumentando el importe del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en aproximadamente un 10%. El cuadro 1 muestra las diferencias de cifras globales entre la propuesta de la Comisión y la decisión final, adoptada en codecisión con el Parlamento Europeo.

Tabla 1. NGEU

Propuesta vs Reglamento

NextGenerationEU				
	Propuestas CE		**Reglamento final**	
	Mrd	%	Mrd	%
Subvenciones	500	67%	390	52%
Préstamos	250	33%	360	48%
Total	750	100%	750	100%
Recuperación y resiliencia	**603**	**80%**	**672.5**	**90%**
De los cuales subvenciones	335	56%	312.5	46%
De los cuales préstamos	268	44%	360	54%
Otros programas	**147**	**20%**	**77.5**	**10%**
Total	**750**	**100%**	**750**	**100%**

Como ya se ha indiciado, la diferencia de los importes, aunque ciertamente no es espectacular, da una idea de la voluntad del Consejo, probablemente impuesta por los Estados denominados "frugales" (AT, DK, NL y SV), que intentaron hasta el final oponerse a la creación del mecanismo propuesto por la Comisión.

Los procedimientos del Reglamento de Recuperación y Resiliencia

Como se ha indiciado, el Consejo toma todas las decisiones de aplicación (art. 20), que entre otras cosas excluyen la participación del Parlamento Europeo (PE). El considerando 69 del Reglamento justifica que, a fin de garantizar condiciones uniformes de aplicación en la evaluación de los planes nacionales, "*es oportuno que se concedan al Consejo competencias de ejecución*".

Los poderes de ejecución del Consejo, que hasta ahora han existido en ámbitos circunscritos como la Justicia, los Asuntos de Interior y Política Exterior, carecen de los necesarios mecanismos de contrapeso y control. Además, las decisiones de aplicación del Consejo se adoptan por mayoría cualificada. El hecho de que las evaluaciones de los planes nacionales sean realizadas por los Estados, y por tanto, sean más políticas, podría abrir la puerta a coaliciones de Estados opuestos (Norte contra Sur, Este contra Oeste, Izquierda contra Derecha, Europeos contra soberanistas) con el agravante de los acuerdos cruzados.

La solución deseada por los Estados en el Reglamento, y aprobada por el PE, corre el riesgo de abrir el camino a una arquitectura constitucional europea

diferente. La justificación parcial de este enfoque es el carácter excepcional de la situación, los procedimientos establecidos y, por último, el nivel de condicionalidad que conlleva la aplicación de este reglamento.

El papel de la Comisión

El poder de ejecución del Consejo debilita, pero no anula, el papel de la Comisión, que sigue siendo fundamental para la aplicación del Reglamento.

La Comisión mantiene su papel orientador e influyente sobre todo en el diálogo que establece con cada uno de los Estados en la fase que precede a la aprobación del plan y, posteriormente, en la evaluación de las fases de aplicación.

Más allá del apoyo y el diálogo establecido entre los servicios de la Comisión y los Estados, tras el envío de los planes nacionales (30 de abril de 2021), la Comisión inicia su evaluación con base en los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia (art 19). Para reforzar este papel, la autoridad legislativa también ha adoptado un reglamento específico que establece una "herramienta de apoyo técnico"[19] para ayudar a las autoridades nacionales a mejorar su capacidad para: a) concebir, elaborar y aplicar reformas; b) preparar, modificar, aplicar y revisar los planes de recuperación y resiliencia. El reglamento tiene una dotación, para el año 2021 de 864 millones.

Un papel importante en el seguimiento lo desempeñará el "Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia" (art. 30) que faculta a la Comisión para tomar las medidas necesarias para definir los elementos e indicadores necesarios con los que llevar a cabo el seguimiento de la aplicación y la evaluación de los avances. La evaluación es continua, ya que los pagos sólo se liberarán tras la verificación del cumplimiento de los hitos y objetivos acordados (art 24). Si la evaluación de la Comisión es negativa, no se concederá ninguna contribución, aunque en este caso, se abrirán negociaciones con el Estado en cuestión para resolver los puntos críticos denunciados. La Comisión y los Estados también pueden ampliar los plazos (de dos meses) establecidos para la evaluación. La Comisión en la elaboración de la propuesta debe consultar al Comité Económico y Financiero[20], y, en caso de que un solo Estado plantee objeciones, es decir, que no se hayan respetado las condiciones y los compromisos asumidos por un Estado, el asunto debe remitirse al Consejo Europeo y el Parlamento debe ser informado.

En caso de evaluación positiva, la Comisión elaborará una propuesta de decisión de aplicación del Consejo en la que se presentarán las reformas y los proyectos de inversión junto con los hitos, los objetivos y el plazo en el que deben completarse, entendiéndose que la decisión final corresponde al Consejo, que puede apartarse de la propuesta de la Comisión.

---

19. Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de febrero de 2021 por el que se establece un instrumento de apoyo técnico.

20. Las funciones y la composición del Comité Económico y Financiero se encuentran ilustradas en el art. 134 del TFUE.

Capacidad de gasto

Dado que el Reglamento prevé que las inversiones se realicen en tres años con la obligación de terminarlas en 2026, una reflexión legítima se refiere a la capacidad del gasto de los Estados. Aunque, cabe destacar que los procedimientos deberían simplificarse, en particular, por el hecho de que la Comisión gestionará directamente los fondos para el NGEU, y no con la competencia compartida con los organismos reguladores de los Estados miembros.

A modo de ejemplo, la capacidad de gasto de los Fondos Estructurales 2014-2020 varía de un Estado a otro en una horquilla (a principios de mayo de 2021) que va del 30% al 70%[21].

Financiación de la deuda

Una última consideración se refiere a la forma en que se reembolsará la deuda conjunta contraída mediante la emisión de bonos por parte de la Comisión. Los préstamos tendrán que ser devueltos por los Estados beneficiarios, aunque la garantía del presupuesto europeo siga siendo la solidaridad de los demás Estados. La parte de las subvenciones tendrá que ser devuelta por la Unión Europea a través de su presupuesto.

En el momento de empezar a pagar las deudas se presentan tres opciones:

1. Crear impuestos europeos, además de los nacionales;
2. Aumentar la contribución de los estados con base a la Renda Nacional Bruta (RNB);
3. Reducir la financiación de otras políticas y utilizar los créditos para pagar las deudas.

El Consejo Europeo de julio de 2020 tomó la decisión de crear un nuevo recurso consistente en una parte de los ingresos nacionales calculados sobre el peso de los residuos no reciclados y dio un mandato a la Comisión para que estudiara nuevas formas de financiación.

A la Comisión no le faltan ideas y ya ha puesto sobre la mesa algunas propuestas para una política fiscal europea basada en el principio de que los nuevos recursos deben ser coherentes con los principales objetivos políticos de la UE. Una fiscalidad que penalice el incumplimiento de las políticas medioambiental y energéticas o que golpee a las empresas multinacionales que explotan el mercado interior y/o digital. Las propuestas tendrán que ser presentadas y aprobadas por el Consejo Europeo y los parlamentos nacionales antes de 2028, fecha a partir de la cual habrá que empezar a devolver los préstamos.

21. Datos actualizados por Fondo y por Estado en la página web de la Comisión https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Information-maps-tracking-progress-in-investment-a/wjiv-jyr9

Conclusiones

En el momento de redactar estas conclusiones, los Estados miembros han presentado sus planes nacionales y la Comisión se dispone a analizarlos y debatirlos con ellos con vistas a su aprobación por el Consejo.

Varias cuestiones siguen abiertas: los planes son, en la mayoría de los casos, el resultado de decisiones gubernamentales y la intervención de los parlamentos ha sido marginal. ¿Podría esto tener impacto en el futuro si empiezan a surgir problemas de aplicación? ¿O si las nuevas elecciones simplemente traen un nuevo gobierno?

Otra cuestión se refiere a la aplicación de algunas recomendaciones específicas por país. Si estas reformas son fundamentales para la consecución de los objetivos, ¿qué ocurrirá si no tienen la eficacia deseada, por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra la corrupción, la apertura a la competencia o el código de contratación?

La Unión Europea ha dado un paso importante e impensable al dotarse de un presupuesto capaz de influir en la vida de sus ciudadanos, pero esta agenda ha sido dictada más por la emergencia de la situación que por el deseo compartido de avanzar juntos en el camino de la integración.

Aquí radica el verdadero reto: demostrar que las inversiones realizadas no sólo serán convenientes para los Estados beneficiarios, sino que tendrán un impacto directo en las economías de todos los Estados miembros. Este es el verdadero reto que tendrán que superar los principales beneficiarios del Plan de Recuperación y Resiliencia.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, inaugurada el 9 de mayo, es una oportunidad única para poner sobre la mesa la posibilidad de dotar a la Unión Europea de políticas a la altura de su tamaño y ambiciones. El informe MacDougall[22] de 1977 indicaba que el tamaño mínimo del presupuesto europeo debería ser del 2% al 2,5% del PIB. Un presupuesto europeo de alrededor del 3-4% del PIB daría a la Unión Europea una dimensión capaz de tener un impacto mayor y más eficaz en los desafíos globales actuales. La participación de los parlamentos nacionales y de los ciudadanos en el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa podría respaldar el objetivo de hacer permanente la capacidad de la Comisión de obtener en el mercado de capitales todos los fondos, garantizados por todos los Estados, necesarios para ampliar la dimensión de las finanzas europeas y crear una capacidad fiscal de la Unión. Europa estaría entonces a la altura de sus ambiciones.

22. El grupo de expertos, presidido por el profesor MacDougall, presentó propuestas a la Comisión Europea sobre el papel de las finanzas europeas, https://www.cvce.eu/obj/the_macdougall_report_volume_i_brussels_april_1977-en-c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09.html

Bibliografía

DE FEO, A., *Historia de los poderes presupuestarios y la política en la UE: el papel del Parlamento Europeo: volumen I Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1952-2002*, Parlamento Europeo, marzo de 2015, disponible en https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-199871889

LAFFAN, B., DE FEO, A., *EU Financing for the next decade, Beyond MFF and the Next Generation EU*, EUI, 2020, p. 101, disponible en https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69015

DINAN, D., *Historiografía del Parlamento Europeo. Cambio de percepción de la institución desde la década de 1950 hasta la actualidad*, EPRS, 2018, disponible en https: //www.europarl .europa.eu / RegData / etudes / STUD / 2018/630270 / EPRS_STU (2018) 630270_EN.pdf

DE RAVINEL, S., "Le manque de solidarité est un "danger mortel" pour l'Europe, selon Jacques Delors". *Figaro*, 2020, disponible en https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328

Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2021, ERPS, disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679062/EPRS_STU(2021)679062_EN.pdf

KÖLLING, M. *Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos pos-COVID-19*, Real Instituto Elcano, 2020, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2020-kolling-solidaridad-y-condicionalidad-europea-en-tiempos-post-covid-19

CODOGNO, L., VAN DEN NOORD, P., *Assessing Next Generation EU*, Luiss, 2020, disponible en https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Assessing%20NG%20EU.pdf

NÚÑEZ FERRER, J., *Avoiding the main risks in the Recovery Plans of Member States*, CEPS, disponible en https://www.ceps.eu/ceps-publications/avoiding-the-main-risks-in-the-recovery-plans-of-member-states/

NÚÑEZ FERRER, J., CORTI, F., *Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans Reading between the lines*, CPES, 2021, disponible en https://www.ceps.eu/download/publication/?id=33011&pdf=Recovery-and-Resilience-Reflection-Paper-No-2.pdf

BECKER, S., BAUER, M., DE FEO, A., *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, 2017.

III.
LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCIA

Manuel Carrasco Durán
Universidad de Sevilla

1.– Actividad político-institucional

En términos materiales, puede decirse que el año 2020 empezó en marzo, cuando emergió con toda evidencia la gravedad y la extensión de la pandemia provocada por el nuevo coronavirus.

El riesgo sanitario asociado a la pandemia afectó gravemente a la actividad del Parlamento. La Mesa del Parlamento decidió el día 12 de marzo suspender la actividad parlamentaria del resto de la semana. El día anterior, de hecho, los diputados del grupo Vox en Andalucía habían decidido recluirse en sus domicilios. Con todo, la reacción del Parlamento de Andalucía ante el Covid-19 viene señalada por dos acuerdos de la Mesa del Parlamento, uno de 16 de marzo, y otro de 29 de abril.

El Acuerdo de la Mesa de 16 de marzo decidió la suspensión de las sesiones y de los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria durante el tiempo que durara el estado de alarma. Asimismo, previó que «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable» se convocaría a la Diputación Permanente y se habilitó a la presidenta a dictar las resoluciones que procedieran a tal efecto. De conformidad con el acuerdo anterior, el 18 de marzo se aprobó la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma.

Se instauró, así pues, una dinámica en la que la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reunían de forma telemática y la Diputación Permanente asumía el control del ejecutivo en un formato limitado a comparecencias y la convalidación de los decretos leyes. Se permitió el registro de iniciativas por correo electrónico. El personal del Parlamento pasó a teletrabajo, salvo las personas cuya presencia fuera imprescindible.

La Diputación Permanente se reunió en cuatro ocasiones, esto es, los días 25 de marzo y 2, 16 y 24 de abril. En estas sesiones, se llevaron a cabo doce comparecencias de consejeros, entre las que destacan las cuatro del consejero de Salud y Familias. Asimismo, el 24 de abril compareció el presidente de la Junta de Andalucía, a fin de valorar la evolución de la pandemia por coronavirus en la Comunidad Autónoma. Junto a lo anterior, se convalidaron ocho decretos leyes.

La habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente motivó que se solicitara un informe a los servicios jurídicos del Parlamento que la fundamentó en la apreciación de la existencia de una laguna en el Reglamento, por no prever la existencia de situaciones de fuerza mayor que hicieran imposible el

desarrollo normal de la actividad parlamentaria, y la posibilidad de aplicar por analogía la solución prevista en el art. 58 del Reglamento del Parlamento, esto es, la Diputación Permanente, para dar continuidad a la institución parlamentaria en los supuestos en que cesa su actividad, (vacaciones parlamentarias, disolución de la Cámara o expiración del mandato).

El Acuerdo de la Mesa de 29 de abril, acerca de la recuperación gradual de la actividad parlamentaria, inició una nueva fase, que podemos llamar de «desescalada», caracterizada por la vuelta progresiva de la actividad parlamentaria a esquemas más próximos a la normalidad. En paralelo, se dictó una resolución de la presidencia del Parlamento de Andalucía que dejó sin efecto la aprobada el 18 de marzo anterior, en relación con la habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente. El 6 de mayo se reanudó la actividad del Pleno y al día siguiente se reunieron las mesas de algunas comisiones que volvieron a la actividad en la semana siguiente. Los jalones siguientes de este camino hacia la recuperación de una *quasi* normalidad fueron los Acuerdos de la Mesa de 13 de mayo, 27 de mayo, 10 de junio, 1 de julio y 2 de septiembre, si bien ha habido que contemplar nuevas precauciones mediante los Acuerdos de la Mesa de 16 de octubre y 28 de octubre. Asimismo, el 6 de mayo se aprobó una reforma del Reglamento del Parlamento que introdujo un art. 90 *bis* mediante el que se habilita el voto delegado en tanto subsista la necesidad de respetar medidas de confinamiento y/o distancia de seguridad, y el 3 de junio se aprobó una reforma a este artículo para permitir la delegación del voto en las sesiones de comisión. En general, así pues, el Parlamento ha ido adaptando su respuesta al coronavirus, conforme a la evolución de la pandemia.

Como resultado, se ha dado lugar a un nuevo esquema de actividad parlamentaria en el que la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reúnen presencialmente (aunque el Acuerdo de 16 de octubre admite también la modalidad telemática), se permite la asistencia telemática a las mesas de las comisiones, se admite la delegación del voto en el Pleno y en las comisiones y se ha hecho práctica consolidada la presencia reducida de diputados en el Pleno. El Acuerdo de la Mesa de 16 de octubre prevé que, a efectos de quórum, se considerará que están presentes los diputados que hayan delegado el voto, siempre que lo esté el diputado a cuyo favor se hubiera efectuado la delegación. Se admite la comparecencia por vía telemática de los agentes sociales y organizaciones en las sesiones de los órganos del Parlamento.

En medio de este devenir, ha habido algunos momentos singulares, como la celebración por vía telemática de la sesión de la Diputación Permanente de 25 de marzo, la autorización del voto por procedimiento telemático en la sesión plenaria del 6 de mayo, la intervención de una diputada por vía telemática también en dicha sesión y la habilitación de un segundo salón para que los diputados pudieran seguir la sesión plenaria del 20 de mayo y votar en ella sobre la convalidación de decretos leyes. No obstante, en líneas generales, el Parlamento de Andalucía registra una acusada preferencia por la asistencia presencial de los diputados y diputadas, la práctica de la delegación de voto y la prestación presencial del trabajo por parte de su personal. En fin, pasada la fase más aguda de la primera ola

de la pandemia, se ha optado en cada momento por un esquema de actividad lo más aproximado posible al tradicional.

Se ha hecho costumbre el uso de mascarillas y la ejecución de actuaciones de desinfección. Asimismo, se han colocado pantallas entre los asientos de las salas de comisiones y de los miembros de la Mesa en el Pleno.

Se ha procurado que los acuerdos sobre la adaptación de la actividad parlamentaria fueran consensuados entre los representantes de todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, la dinámica propia de la confrontación política llevó a que este consenso se quebrara con ocasión de la convalidación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que suscitó un fuerte rechazo de los grupos Socialista y Adelante Andalucía. Sin solución de continuidad, el rechazo de dichos grupos al decreto-ley derivó en una discusión sobre la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos leyes y sobre la conformidad con el Reglamento de la propia convocatoria de la Diputación Permanente, aun cuando la habilitación de la convocatoria de dicho órgano había concitado previamente el parecer favorable de los representantes de estos grupos en la Mesa y en la Junta de Portavoces.

La controversia ha terminado en el Tribunal Constitucional. Han presentado sendos recursos de amparo los diputados de los dos grupos que se opusieron a la convalidación del decreto-ley. Asimismo, han presentado recursos de inconstitucionalidad los parlamentarios del Grupo Socialista en el Senado y los del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y otros grupos en el Congreso de los Diputados, este último inadmitido por extemporáneo (ATC 174/2020). Además, ha presentado un recurso de inconstitucionalidad el presidente del Gobierno, si bien aquél se ciñe a cuestiones competenciales y ha sido resuelto mediante acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación. La discusión sobre la convocatoria de la Diputación Permanente, sin embargo, no se repitió al hilo de la convalidación de los siguientes decretos leyes.

Con respecto al Consejo de Gobierno, se percibe un alto grado de entendimiento entre el Partido Popular y Ciudadanos. La única discusión destacable se ha producido al hilo de la cuestión sobre la reestructuración del mismo Consejo.

Como antecedente, hay que decir que el reparto de competencias entre las distintas consejerías, especialmente por la reunión de materias inherente a la decisión de reducir las consejerías con respecto al gobierno anterior, estaba mostrando algunas disfuncionalidades. Para corregir estas distorsiones, se discutieron dos opciones, esto es, o bien ajustar el reparto de competencias y aumentar el número de altos cargos por debajo del nivel de consejeros, o bien incrementar el número de consejerías.

El dilema se mantuvo abierto varios meses y, finalmente, la opción elegida fue la primera. Mediante el Decreto del Presidente 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, se aprobó un ajuste del reparto de competencias entre las consejerías en el que la mayoría de los medios de comunicación ha querido ver el reforzamiento de algunas de las dirigidas por

consejeros del Partido Popular. Asimismo, mediante el Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, se ha incrementado el número de delegaciones territoriales y delegaciones provinciales de varias consejerías.

Siguen una línea de continuidad las relaciones de la coalición gobernante con Vox en Andalucía, lo que, unido al dato anterior, viene proporcionando al Consejo de Gobierno gran estabilidad. Estas relaciones solamente se han visto salpicadas por algún incidente esporádico. Este último matiz explica, por ejemplo, que la discrepancia entre los líderes del Partido Popular y de Vox en el debate de la moción de censura de los días 21 y 22 de octubre se hiciera sentir en Andalucía con un enfriamiento de las negociaciones sobre el presupuesto, lo que provocó, incluso, un pequeño retraso en la presentación del correspondiente proyecto de ley. De hecho, el grupo Vox en Andalucía llegó a presentar una enmienda a la totalidad al proyecto de ley. No obstante, las relaciones se recompusieron y el citado grupo retiró su enmienda a la totalidad unos días después.

El presupuesto para 2021 fue aprobado el 23 de diciembre con el voto de los diputados de los grupos Popular Andaluz, Ciudadanos y Vox en Andalucía. Por cierto, se produjo una anécdota al votar el texto del dictamen sobre una de las secciones, que resultó rechazado por 51 votos a favor y 57 en contra, aparentemente a causa del error de algunos diputados al votar. Tácitamente, se da por supuesta la solución aplicada al hilo de la votación del presupuesto para 2016, mediante la que se entendió rechazado el texto enmendado en el Pleno y como aprobado el texto de la sección que tuvo el visto bueno en la comisión.

En el ámbito financiero, Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que cumplió en 2019 las reglas de déficit, gasto y deuda, según el informe del Ministerio de Hacienda. Incluso, la Comunidad cerró el ejercicio con un superávit del 0,02% del PIB.

El 24 de septiembre se aprobó en el Pleno el dictamen de la Comisión de Estudio sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia del Covid-19, en cuyos trabajos no participaron ni el Grupo Socialista, ni el de Adelante Andalucía.

El 28 de octubre, la Mesa del Parlamento acordó admitir a trámite el escrito presentado por la portavoz del Grupo Adelante Andalucía en el que comunicaba que procedía a cursar la baja en el grupo de ocho de sus diecisiete diputados y diputadas, como consecuencia de un escrito del secretario de Organización de Podemos Andalucía mediante el que se le comunicaba que aquéllos habían causado baja en su formación como afiliados, quedando en situación de transfuguismo. Entre ellos, se encontraba la Diputada María Teresa Rodríguez-Rubio, que había sido anteriormente secretaria general de Podemos en Andalucía. La Mesa acordó que estos diputados pasaran la condición de no adscritos.

Aunque el 4 de noviembre la Mesa acordó dejar sin efecto dicho acuerdo, al estimar parcialmente una solicitud de reconsideración presentada por aquellos diputados, y un informe de los servicios jurídicos del Parlamento entendió que había una contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional, sin perjuicio de las normas internas de las que se pudiera dotar el grupo, finalmente, la

propia Mesa decidió el 18 de noviembre que los diputados afectados adquirieran la condición de no adscritos, al considerar acreditado, en virtud de la documentación aportada por su portavoz, que aquéllos habían causado baja en el grupo como consecuencia de su baja como afiliados en su formación política.

Como resultado, el grupo Adelante Andalucía ha quedado con ocho diputados y diputadas, de los cuales seis pertenecen a Izquierda Unida. Los nueve diputados y diputadas restantes han pasado a la situación de no adscritos. Éste ha sido, en fin, el desenlace de una serie de desencuentros entre la corriente liderada por María Teresa Rodríguez-Rubio, la dirección estatal de Podemos e Izquierda Unida.

2.– Actividad normativa

Solamente tres leyes se han aprobado en el Parlamento de Andalucía en 2020. Son las siguientes: Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables; Ley 2/2020, de 12 de noviembre, de reforma parcial de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, en materia de plazos concesionales; y Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

La Ley 1/2020 responde a una demanda social de adaptación de las condiciones bioclimáticas de los centros educativos encabezada por un movimiento de padres y madres denominado «Escuela de Calor». Tiene su origen en una proposición de ley de Adelante Andalucía y fue aprobada por unanimidad. Contempla valoraciones y auditorías de acondicionamiento bioclimático, la planificación de medidas correctoras y la financiación de obras de adecuación energética. La Ley 2/2020 tiene como objetivo, básicamente, el incremento del plazo de las concesiones demaniales portuarias, al elevar el límite máximo de 30 años establecido en la Ley 21/2007 a 50 y permitir prórrogas a las concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo que sean estratégicas y relevantes hasta un máximo de 75 años.

La Ley del Presupuesto plantea un incremento del gasto de un 3,7% sobre el anterior. Se ha reservado para contingencias un fondo Covid-19 de 450 millones de euros. Como particularidad, no se ha incluido la financiación que debe llegar de los programas NextGenerationEU, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ni de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). Se produce un incremento de la inversión en sanidad y educación, que supera, respectivamente, el 7% y el 5% del PIB de la Comunidad. Ambas, junto con la inversión en políticas sociales, suman el 55,9% del gasto presupuestado. Se incrementan también en un 6,2% las políticas de atención la dependencia y a los mayores y experimentan un significativo aumento las partidas destinadas a inversiones. A las demandas de Vox obedece, entre otros aspectos, que se prevea una Comisión Bilateral para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y una reducción de catorce millones de euros del presupuesto de

Canal Sur que, según ha anunciado el gobierno, se espera compensar con la financiación procedente de la Unión Europea, pero que, no obstante, provocó una huelga en Canal Sur TV los días 22 y 23 de diciembre. Los presupuestos están hechos desde una previsión de déficit del 2,2%, del que la mitad lo asume la Administración central.

En contraste, se han aprobado treinta y dos decretos leyes. Se trata, en casi todos los casos, de normas destinadas a brindar apoyo financiero y tributario al sector económico o a establecer medidas en una gran cantidad de ámbitos de carácter económico, social y laboral como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus. En medio de la crisis sanitaria, así pues, se ha hecho normal legislar mediante decreto-ley. Significativo es también que sólo haya tres proyectos de ley pendientes de tramitar, junto con cinco proposiciones de ley de los grupos.

Los decretos leyes tienen diferente tipo y distintos ingredientes de técnica legislativa. Algunos, van destinados a establecer subvenciones a la actividad económica; otros, llevan a cabo una regulación general de determinadas materias, como, por ejemplo, el Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (Covid-19). Asimismo, se ha generalizado la práctica de modificar normas reglamentarias mediante decreto-ley.

Sin duda, el más destacado ha sido el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Se trata de un decreto-ley que modifica veintiuna leyes y seis decretos. Más que un decreto-ley ómnibus, constituiría un paquete normativo que comparte el propósito común de simplificar procedimientos y trámites administrativos en varios sectores de la actividad económica, y que se justifica, conforme expresa su exposición de motivos, en la necesidad de hacer frente al contexto de desaceleración económica que se estaba viviendo, que amenazaba con provocar una crisis económica, agravado por la incidencia del Covid-19. Anteriormente hemos mencionado la aguda polémica que ha generado la aprobación de este decreto-ley.

La actitud de los grupos de la oposición con respecto a este uso amplio del decreto-ley ha variado con el tiempo. Los grupos Socialista y Adelante Andalucía se mostraron más comprensivos con los decretos leyes que se aprobaron en la fase más aguda de la pandemia y fueron convalidados en la Diputación Permanente. De esta manera, el Grupo Socialista votó a favor de la convalidación de los Decretos Leyes 3/2020 a 9/2020 en dicho órgano, y Adelante Andalucía se abstuvo en la convalidación de dichos decretos leyes, salvo en relación con el Decreto-ley 7/2020, de 1 de abril, a cuya convalidación votó favorablemente. En este contexto, el voto en contra de dichos grupos al Decreto-ley 2/2020, posiblemente, tenga más que ver con la discrepancia de fondo hacia el contenido de dicha norma. Sin embargo, en el debate sobre la convalidación del Decreto-ley 11/2020 en la sesión plenaria del 20 de mayo aparecieron las quejas del Grupo Socialista acerca del uso que el Consejo de Gobierno estaba haciendo del decreto-ley. Esta queja se hizo frecuente a partir del debate sobre la convalidación del

Decreto-ley 14/2020 en la sesión del 17 de junio. Desde este momento, los dos grupos mencionados han votado, usualmente, en contra de la convalidación de los decretos leyes.

Incluso, este uso extenso del decreto-ley ha provocado algunas reticencias en las filas de Vox. El día 2 de julio, el representante del grupo Vox en Andalucía en la Junta de Portavoces votó en contra de la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria para la convalidación de los Decretos Leyes 16/2020 y 17/2020, aunque, finalmente, las discrepancias se recondujeron y dicha sesión pudo celebrarse unos días después de lo previsto inicialmente. Asimismo, los diputados del Grupo Vox en Andalucía en la Diputación Permanente votaron el 25 de agosto contra la convalidación del Decreto-ley 20/2020, de 28 de julio, lo que provocó su derogación. Con posterioridad, se aprobó, y convalidó, el Decreto-ley 22/2020, de 1 de septiembre, que recoge, en líneas generales, las mismas medidas organizativas en materia de salud pública de la norma previamente citada, así como un paquete para dotar de financiación y de liquidez a las concesiones del servicio público de transporte regular de uso general.

A parte de lo anterior, reviste importancia también el Decreto-ley 1/2020, de 10 de febrero, que prevé adaptaciones en el Subsistema de seguimiento de obligaciones con justificación posterior del Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos («Sistema GIRO»), lo que constituía una demanda reiterada por los grupos desde el Parlamento en varias ocasiones.

La tramitación de la proposición de ley relativa a aplicación del sistema de concurso, consistente únicamente en la valoración de méritos, en la convocatoria de procesos selectivos para la definitiva estabilización del empleo público temporal en la Junta de Andalucía, procedente de una iniciativa legislativa popular, está permitiendo que se hagan realidad oportunidades de participación que antes no se habían puesto en práctica. Así, el portavoz de la comisión promotora ha participado en las sesiones de la comisión parlamentaria dedicadas a comparecencias informativas de agentes sociales y organizaciones interesadas. Asimismo, una asociación ha presentado enmiendas, muchas de las cuales han sido asumidas por un grupo parlamentario para su tramitación.

A todo esto hay que añadir las dos reformas del Reglamento del Parlamento de Andalucía mencionadas en el apartado anterior.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

Tampoco en 2020 ha habido sentencias del Tribunal Constitucional que resuelvan controversias competenciales. Puede citarse, al menos, la STC 96/2020, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad. Esta sentencia declara inconstitucional un artículo de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, y hace una interpretación conforme de otro, en la medida en que atribuyen a la Junta de Andalucía la potestad de deslinde respecto a montes públicos de los que no es titular. Se trata de un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida por contradecir la ley autonómica una norma básica posterior, concretamente el art. 21.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Se ha registrado un incremento de la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pero ésta se ha reconducido a través de la Comisión Bilateral de Cooperación.

Lugar destacado ocupa en este terreno el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra el tantas veces citado Decreto-ley 2/2020. La controversia se ha resuelto mediante acuerdo de la Comisión Bilateral.

Asimismo, se han alcanzado acuerdos en la Comisión Bilateral sobre la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020; el Decreto-ley 5/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda; el Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (Covid-19); y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19. Se han remitido a la Comunidad Autónoma cartas de cooperación sobre el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, y el Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril. Sigue en trámite la negociación sobre el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite un conflicto de competencias contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En el marco de las relaciones de colaboración, hasta el 30 de noviembre se habían suscrito sesenta y tres convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía. Destacan el Convenio para la gestión de las becas de los niveles postobligatorios no universitarios correspondientes al curso 2020-2021, de 12 de noviembre; el Convenio entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Educación y Deporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la atención educativa a personas internas en centros penitenciarios, de 14 de octubre; el Convenio entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la incorporación de sus unidades competentes al «Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén)», de 29 de julio, y el Acta de adhesión al «Programa Educa en Digital» de la Comunidad Autónoma Andalucía, de 9 de julio.

ARAGÓN

Jose Luis Bermejo Latre
Universidad de Zaragoza

1. –Valoración general

El nefasto año 2020 ha supuesto, como para todos los agentes públicos y privados en todas las escalas imaginables, un auténtico "test de *stress*" para la Comunidad Autónoma. Los resultados –positivos, negativos y neutros– que pueda arrojar el test han de ser evaluados con una perspectiva más amplia que la de un solo año (o casi, puesto que el estallido final de la pandemia Covid-19 tuvo lugar solo a mediados de marzo). No obstante, existen suficientes elementos de hecho y de Derecho para constatar que las amenazas y las debilidades jurídicas e institucionales, que subsisten en el momento de redactar estas líneas, han superado de largo a las fortalezas que nos han permitido resistir el histórico golpe asestado a nuestra sociedad por el virus de la Covid-19. También está por ver que la experiencia vivida se torne en un catálogo de oportunidades para el desarrollo y la mejora futuros de nuestros instrumentos de vida en común.

Estas pesimistas consideraciones introductorias han de entenderse realizadas estrictamente sobre la dimensión jurídico-administrativa del fenómeno autonómico, contempladas desde el particular observatorio de la Comunidad aragonesa. Tanto la cláusula propiamente jurídica ("Estado de Derecho") como la prestacional-asistencial ("Estado social") han padecido tensiones inaceptables a raíz de la crisis sanitaria, por no hablar de la cláusula democrática, también afectada por quebrantos que los constitucionalistas han identificado y cuestionado con sentido común, pero a la vez con el rigor y la crudeza que exigen la delicadeza del objeto comprometido. No obstante, importa insistir en que el foco de este análisis es, en línea con la esencia de un *Informe* que pronto cumplirá treinta años de historia, el hecho autonómico, tal como se ha vivido en un territorio leal pero reivindicativo. E importa igualmente precisar que por "hecho autonómico" hay que entender, a los efectos de esta crónica, el sistema de relaciones entre los poderes públicos (legislativo y ejecutivo) centrales y sus homólogos autonómicos. Con este enfoque quedan excluidos del examen, por lo tanto, los aspectos relativos a la respuesta de las autoridades aragonesas a la crisis sanitaria. Se trata de aspectos indudablemente importantes, que se prestarían fácilmente a una comparativa con los advertidos en otras Comunidades Autónomas: hechos los debidos ajustes circunstanciales, serían elocuentes las cifras de afectados (sanitaria y económicamente), atendidos, rastreados, hospitalizados y fallecidos; los datos financieros (ingreso y gasto públicos); los tiempos de reacción a la siempre cambiante situación; así como las concretas medidas de lucha sucesivamente adoptadas por el ejecutivo regional. Sin embargo, este no es el lugar adecuado para relatar la historia de la pandemia Covid-19 en Aragón, a pesar de que dicha

calamidad haya atraído la práctica totalidad del interés de nuestras autoridades autonómicas durante el ejercicio 2020.

Así pues, la valoración general de 2020 ha de ser negativa, vista la súbita e incontestable recentralización política y administrativa en materia de salud y seguridad públicas producida con ocasión de la declaración del primer estado de alarma (marzo-junio). Resumidamente, cabe afirmar que justo donde más fuerte era el Estado autonómico desde el punto de vista organizativo y competencial, fue suspendido en pos de un Estado central menos dotado y, en todo caso, renuente a la cooperación y asistencia que se le ofrecía desde el nivel autonómico, trastocado en mero ejecutor material de los designios ministeriales. Con posterioridad, durante la fase de "desescalada" (julio-octubre), la súbita distensión de los poderes de excepción estatales no supuso la apertura de un período de ajustes y reparaciones de las articulaciones estatal-autonómicas dañadas: así lo revela la ausencia de modificaciones legislativas de calado para resolver los problemas aflorados (particularmente, la legislación de estados excepcionales y la de medidas especiales de salud pública). En el caso de Aragón, la llamada "nueva normalidad" no llegó a desplegarse del todo, desatándose una segunda ola de la pandemia que, leve, discontinua pero constante, volvió a comprometer la reacción de las autoridades autonómicas y locales sin que se activasen mecanismos eficaces de coordinación desde o con las autoridades estatales. Cabe afirmar que del "mando único sanitario" decretado en marzo se pasó al "no mando" en julio, más allá de la aprobación del "plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia" por parte del Consejo Interterritorial del SNS, que soslayó reformas normativas de mayor calado. En efecto, la segunda ola de la pandemia (tercera en Aragón) supuso una nueva declaración de estado de alarma que, a pesar de no revestir el rigor del primero y aun estando inspirado en una lógica de cogobernanza, aumentó el desconcierto de una autoridad autonómica relativamente desasistida de poderes suficientes para actuar con la tempestividad y contundencia que iba exigiendo la cambiante situación. Las "actuaciones de respuesta coordinada frente a la pandemia" acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del SNS (un plan basado en un sistema de indicadores de riesgo ligado a un catálogo de medidas comunes de contención de la pandemia), con todas sus virtudes técnico-epidemiológicas, no fueron acompañadas de las reformas normativas necesarias para precisar el alcance de las potestades autonómicas de restricción de los derechos individuales y las libertades económicas. Asimismo, la aplicación del citado acuerdo reveló enseguida las disfunciones a que conduce la adopción territorializada y asimétrica de restricciones a la movilidad interautonómica: sin una mínima colaboración ni coordinación vertical ni horizontal, los cierres territoriales añaden confusión a la ciudadanía y magnifican los efectos de las alteraciones de un mercado de productos y servicios ya de por sí trastornado. Desde la convicción de que la instancia más apropiada para operar la "cirugía fina" que requiere una pandemia como la que padecemos es la autonómica, más allá del papel propio del Estado en el manejo de las fronteras exteriores y de la política social y económica general, no se puede sino lamentar que esa instancia ha desplegado sus poderes tarde y, cuando ha podido hacerlo, lo ha hecho sin aprovechar todas las sinergias posibles y sin obtener la tan reclamada cobertura legislativa de la instancia central competente.

Al menos desde un punto de vista financiero, y a pesar de las alteraciones en la ejecución de un presupuesto anual superado por la realidad de la pandemia, el año 2020 ha contemplado un cierto regreso a la normalidad presupuestaria en términos de ritmo y sincronía con la presupuestación estatal. La armonía externa se ha compadecido con una armonía interna, por cuanto el gobierno cuatripartito (PSOE, PAR, Podemos y CHA) lograba sumar el apoyo parlamentario de Cs e IU a unas cuentas de 7.454 millones de euros, más de un 15% superiores a las de 2020. Los presupuestos para 2021, aprobados con el mayor respaldo y por el mayor importe de la historia de la Comunidad, se disparan al alza gracias a una transferencia extraordinaria del Estado de 405 millones y una aportación de 216 millones de euros de los fondos europeos "React-EU".

Dejando aparte el rechazo de PP y Vox a los presupuestos, lo cierto es que el escenario desolador de la pandemia ha propiciado cierta unidad política y de los políticos en Aragón. Por ejemplo, en mayo de 2020, durante la primera oleada de la crisis, todos los partidos representados en las Cortes (salvo Vox), los agentes empresariales y sociales y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias suscribían la "Estrategia de Recuperación Social y Económica", una compilación de 273 medidas agrupadas en cuatro bloques: territorio (infraestructuras, innovación y tecnologías para el aprovechamiento sostenible del medio rural); protección social e igualdad de género, economía productiva sostenible, competitiva y digital (apoyo a los sectores estratégicos de la logística, automoción, energías renovables, agroalimentación, turismo y cultura); y empleo (reparación de las cadenas de valor de los agentes económicos y reactivación de la confianza y el consumo responsable). Posteriormente, Cs comenzaba a posicionarse al lado del gobierno aragonés, avalando y alabando al presidente Lambán en su gestión de la crisis sanitaria y en su distanciamiento de la táctica gubernamental central de pactos con partidos independentistas y extremistas.

Reducida la oposición parlamentaria a los grupos de PP y Vox, el ejecutivo autonómico ha acusado más la presión ciudadana y judicial, en distintas ocasiones y por motivos diversos. El lógico desquiciamiento general originado por la calamidad sanitaria ha dejado episodios poco edificantes, aunque afortunadamente no se ha llegado a fracturar la convivencia. Hay que dar cuenta del notable desacato a las medidas sanitarias adoptadas (se cuentan 23.438 propuestas de sanción en toda la Comunidad por infracciones relativas al uso de las mascarillas en espacios públicos, la práctica de botellón y el quebrantamiento del toque de queda y de los confinamientos perimetrales), de la celebración de protestas populares y manifestaciones contra dichas medidas y de la impugnación judicial de algunas de ellas (confinamientos perimetrales) contestada con reacciones no siempre "deportivas" por parte de las autoridades.

Aunque no resulta aconsejable realizar valoraciones definitivas en momentos todavía transitorios, sí es posible constatar una intensa turbación psicosociológica y achacarla a la gravedad del trance histórico que estamos afrontando. En este sentido, hemos testimoniado la dimisión de la consejera de Sanidad Pilar Ventura a instancias de los sindicatos sanitarios, debido a la indignación suscitada por unas manifestaciones realizadas en sede parlamentaria que parecían banalizar los esfuerzos del personal por autoprotegerse ante el súbito estallido

de la pandemia.[1] A mediados de mayo de 2020, y a pesar del respaldo público brindado por el presidente Lambán, solo la designación de Sira Repollés (reputada médico especialista del Servicio Aragonés de Salud) como nueva consejera apaciguó los ánimos. No sería este el único episodio de crispación motivado por declaraciones públicas desafortunadas, esta vez a cuenta de la carencia de adecuados equipos de protección individual para los profesionales sanitarios y sociales en los compases iniciales de la crisis: sus denuncias –luego victorias– ante los juzgados de lo social excitaron las críticas de Lambán –luego retiradas– tanto a los sindicatos de médicos[2] como a los juzgadores[3]. La aplicación de las leyes, tanto las de prevención de riesgos laborales en el sector público como la de lo contencioso-administrativo (recientemente reformada) en materia de autorización y ratificación jursidiccional de las medidas invasivas de la libertad individual, es un cometido judicial cuestionable, pero indisponible, para las autoridades administrativas.

Merece una mención final la figura, en la hora triste de su fallecimiento –también imputable a la maldita enfermedad– del turolense Santiago Lanzuela, quien fuera presidente de la Comunidad Autónoma entre 1995 y 1999 y luego senador y diputado hasta 2014, impulsor de la vocación logística, enológica y turística de nieve de la Comunidad, así como de la autovía mudéjar (Teruel-Somport), entre otros proyectos de desarrollo regional que aún perduran. Por él y por los restantes casi 3.000 aragoneses que nos han ido dejando hasta y desde entonces a causa del Covid-19, se declaró el luto oficial el 10 de julio.

2.– Producción legislativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido solo cuatro leyes formales, de las que cabe descontar la 1/2020, de 9 de julio, por la que se establecen medidas excepcionales para el ejercicio 2020 en determinados tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón (que articula una suerte de "rescate fiscal" parcial y transitorio para los establecimientos obligados al cierre por la declaración del estado de alarma, en particular, los dedicados al juego en máquinas recreativas, bingo presencial y casinos y los grandes establecimientos comerciales sujetos al impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta); y la 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (salvo algunos de sus contenidos puntuales en materia de contratación de personal de los entes del sector público autonómico, de homogeneización a nivel nacional de la tributación sobre las modalidades de apuestas y del juego del bingo, así como otras disposiciones de carácter subvencional y financiero).

1. "En los inicios de la crisis, los profesionales se pusieron a fabricar o adaptar material por sí mismos, algo que en principio incluso se les permitió porque se vio que era un estímulo y se sentían colaborando ante la dificultad que todo el sistema sanitario tenía con los equipos de protección".

2. A quienes instó a tener "más altura de miras, arrimar el hombro y no poner palos en la rueda".

3. A quienes sugirió que "se pongan a hacer ellos mismos mascarillas y a lo mejor de esa forma podríamos cubrir suficientemente los hospitales y todos los servicios que las necesitan".

De las dos leyes restantes, solo la primera responde al patrón usual de ley ordinaria autonómica (se trata de la Ley 2/2020, de 22 de octubre, de estadística), y se dedica a colmar la laguna existente sobre una materia de competencia exclusiva de la Comunidad hasta la fecha regulada por un viejo reglamento de carácter orgánico (Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento). Esta norma regula el régimen general de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma, de los centros públicos incluidos en el Sistema Universitario de Aragón, de las entidades locales y de las corporaciones de Derecho público de Aragón, tratando aspectos propios de esta regulación (prácticamente clónica entre Comunidades Autónomas, y con el Estado): el secreto estadístico, la actividad estadística (recogida de información; tratamiento, conservación y, en su caso, eliminación de la información, y publicidad y difusión de los resultados), la planificación estadística, y los instrumentos para el desarrollo de la actividad estadística (normas técnicas, archivos y registros de utilidad estadística; cooperación interadministrativa; calidad de la actividad estadística, etc.).

Por su parte, la segunda norma legal reseñable es el producto de la tramitación como ley de una norma de urgencia monográficamente dedicada a articular la respuesta adaptativa de la Administración autonómica a la evolución de la pandemia en su tercera y sucesivas olas (Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón). Tramitada de urgencia en las Cortes de Aragón, un mes tras la promulgación del Decreto-ley 7/2020 veía la luz, sin alteraciones sustanciales en su estructura y contenido, la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón. Esta ley (y, sobre todo, el decreto-ley que la precedió) merece una valoración negativa, siquiera circunscrita a su propósito de sortear la aplicación del sistema de control judicial de las medidas de confinamiento perimetral de poblaciones tal y como fue rediseñado por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. Dejando aparte la oportunidad y acierto de la norma en todo lo concerniente a la fijación de niveles de alerta y la disposición de medidas sanitarias, no cabe desconocer las traumáticas experiencias previas que terminaron con la elevación, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de una cuestión de inconstitucionalidad contra uno de los elementos clave de la reforma legislativa estatal de septiembre, frente a la cual se opuso la reforma legislativa autonómica de octubre. En efecto, mientras los confinamientos perimetrales de los municipios de Ejea de los Caballeros y de Andorra (Teruel) eran ratificados por los respectivos juzgados competentes, el Tribunal Superior de Aragón bloqueaba el de La Almunia de Doña Godina. Otras medidas similares merecieron el rechazo judicial (prórroga del confinamiento de Andorra, cierre de la hostelería a la una de la madrugada, restricción de aforos durante el puente del Pilar) y el gobierno, preocupado además por la demora que puede entrañar la exigencia introducida por la Ley 3/2020 para hacer efectivas sus medidas sanitarias, incorporó una solución legislativa de urgencia, que fue luego consolidada y aplicada en varias ocasiones, a pesar de su dudosa justificación. Se trata, acudiendo al

elemento puntual perturbador de la norma, de una modalidad de confinamiento perimetral de ámbitos territoriales titulado "por ministerio de la Ley", que se hace efectivo automáticamente, sin mediación de acto administrativo alguno (ni de posibilidad de control del mismo), a partir de la mera constatación de la concurrencia de un riesgo para la salud pública, manifestado en la superación de una serie de límites de los correspondientes indicadores relativos a la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la capacidad de salud pública, así como las características y vulnerabilidad de la población susceptible expuesta. Como se ha dicho, el propio Tribunal Superior de Justicia ha cuestionado la constitucionalidad de su investidura como poder autorizador *ex ante* de las decisiones de la Administración sanitaria, por cuanto ello pudiera suponer una alteración de los roles de actuación y de control que corresponden al Ejecutivo y a la Justicia respectivamente. Sin embargo, el sistema consolidado por la Ley aragonesa 7/2020 va más allá, eliminando el rol de control que está llamada a ejercer la Justicia, consagrándose un espacio de gobierno o administración por remisión directa a la ley, incuestionable ni en vía administrativa ni judicial. Más allá de esta subversión de las lógicas de separación de poderes al uso, cabe insistir en que se produce *contra legem*, en concreto para eludir materialmente el nuevo art. 10.8 de la ley jurisdiccional contencioso-administrativa introducido por la citada Ley 3/2020.

Legislación de extraordinaria y urgente necesidad

La actividad legislativa ordinaria, reducida a su mínima expresión debido a la crisis sanitaria, se ha visto suplida por una profusión de normas legislativas de urgente necesidad. Dada la situación, resulta totalmente comprensible la aprobación de una docena de Decretos-ley que, descontando los que modifican a otros precedentes y los que reiteran su temática, serían cinco: dos de medidas ómnibus y "de choque", dos de concesión de subvenciones, cuatro para articular la respuesta económico-social a la crisis, uno para reconvertir el principal instrumento de asistencia económica personal a la menesterosidad y tres para regular la respuesta sanitaria a la crisis.

Así pues, los Decretos-Ley 1/2020, de 25 de marzo y 2/2020, de 28 de abril, por los que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón tuvieron la misión de adaptar la acción de la Administración autonómica y de las entidades locales aragonesas a la normativa estatal y a las decisiones adoptadas por el Gobierno de España durante el estado de alarma. En este sentido, ambos decretos-ley pueden ser calificados como "normas debidas", de transposición a la realidad aragonesa de lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo o en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, entre otros.

En el primero de ellos se incorporaron medidas de gestión presupuestaria (simplificación y agilización de expedientes de gasto, declaración de créditos ampliables, autorización de endeudamiento a corto plazo, fiscalización *a posteriori*); de personal (creación de unidades transitorias de apoyo a la gestión, atribución temporal de funciones a empleados públicos); de contratación pública (aplicación del régimen de suspensión de contratos y de la tramitación de emergencia);

en el ámbito de servicios sociales (agilización de la provisión de puestos de trabajo en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, adjudicación, renovación y modificación de los acuerdos de acción concertada y la prórroga de contratos); de simplificación administrativa (declaración de urgencia de determinados procedimientos, levantamiento y suspensión de términos e interrupción de plazos procedimentales, tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, flexibilización de las normas de subvenciones); y algunas otras, como por ejemplo la declaración del carácter esencial de las actividades precisas para garantizar la cadena alimentaria.

En el segundo de los decretos-ley, ya con la vista puesta en la "desescalada" de la alarma sanitaria, se dictaron las reglas para culminar el proceso de escolarización del curso 2020-2021, adaptar la normativa en materia de evaluación y titulación del alumnado, regular una moratoria (ceñida a contratos patrimoniales distintos del de arrendamiento de local de negocio, objeto de atención por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril) y, sobre todo, flexibilizar las normas para facilitar el transporte colectivo de los trabajadores temporales del campo de cara a la campaña de recolección de productos hortofrutícolas. Cabe afirmar que, de nuevo en este último punto, este decreto-ley se limitó a adaptar a la realidad aragonesa lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, de medidas urgentes en materia de empleo agrario, y la Orden AGM/337/2020, de 20 de abril, por la que se ajusta el criterio de proximidad establecido en el mismo.

A estas normas "de choque", en las que se trataban aspectos organizativos, procedimentales y financieros (estos últimos con efectos internos, y externos solo de manera ocasional) se unieron otras dos con el propósito de sufragar acciones de carácter sanitario y sociosanitario, directa o indirectamente relacionadas con la pandemia. La primera de ellas, el Decreto-ley 3/2020, de 3 de junio, *por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones para la financiación de proyectos de investigación sobre el SARS-COV-2 y la enfermedad Covid-19*, habilitó el otorgamiento de subvenciones por un importe bienal de casi un millón de euros para la Universidad de Zaragoza, el Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud. La segunda, más ambiciosa en cuanto al importe y al número de destinatarios de las ayudas, sirvió para salvar las dificultades acumuladas para la gestión de las mismas, derivadas de la suspensión de los plazos de tramitación durante el estado de alarma y de la priorización de todos los recursos de la Administración sanitaria para la gestión y seguimiento de la pandemia. Así pues, el Decreto-ley 6/2020, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones del Departamento de Sanidad, como refuerzo de la estrategia de prevención y control de la pandemia Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón trocó en subvenciones directas unitarias lo que en años anteriores venía siendo el resultado de convocatorias dispersas de subvenciones ordinarias a entidades sociales dispares que desarrollan programas y acciones de promoción y prevención sanitaria. La educación sanitaria, la atención a enfermedades raras, la prevención y lucha contra adicciones, el seguimiento psicosocial de afecciones sanitarias desempeñada por entidades sin ánimo de lucro veía de

este modo garantizada su continuidad, amenazada por un bloqueo burocrático sin precedentes.

En medio de estos programas financieros destinados al "tercer sector", el Gobierno había dado también forma normativa al gran acuerdo político suscrito entre las fuerzas políticas y sociales pocas semanas antes. En efecto, el Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, procedía a la extensión de las medidas organizativas y de simplificación administrativa introducidas por el Decreto-ley 1/2020 al declararse el estado de alarma, profundizando en ellas e incluso ampliándolas. Además, al igual que en su casi coetáneo Decreto-ley 6/2020, el 4/2020 relaciona las ayudas directas por importe total de 7.500.000 euros, desglosadas por departamentos encargados de su tramitación y otorgamiento. Este Decreto-ley 4/2020 fue posteriormente modificado en dos ocasiones, la primera por el Decreto-ley 10/2020, de 11 de noviembre (para subvencionar con novecientos mil euros becas por importe, para estudiantes de la Universidad de Zaragoza residentes en Aragón afectados por la crisis sanitaria), y la segunda por el 11/2020, de 9 de diciembre (para singularizar la parte de la subvención concedida a Opel España materialmente correspondiente a su destinataria efectiva, la instaladora de energía renovable Prosolia Internacional). Aunque no lo modifica formalmente, también opera sobre la base del Decreto-ley 4/2020 el 12/2020, de 9 de diciembre (para autorizar la tramitación de 7,9 millones de euros en ayudas a las empresas de transporte interurbano de viajeros por carretera, financiando así el déficit de explotación generado por la crisis sanitaria, y garantizando la viabilidad económica del servicio en tanto concluya el procedimiento de licitación del nuevo mapa concesional).

Más allá de estas normas de urgencia, que se acomodan sin graves tensiones a los patrones típicos de los decretos-ley autonómicos, destaca otra por su interés desde la perspectiva de la articulación de políticas públicas estatal y autonómicas. La norma, de largo recorrido a pesar de su fugaz gestación y alumbramiento, ejerce un papel de acompañamiento a uno de los nuevos instrumentos de política social incorporados al sistema asistencial español. Sin embargo, la premura en su aprobacion, aunque ha sido capaz de cubrir los potenciales vacios generados por el recien creado "ingreso mínimo vital", podría dar lugar a efectos no deseados en la atención a los destinatarios de estas rentas básicas. Con carácter previo a la presentación del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, importa recordar algunos datos sobre el veterano sistema que casi súbitamente se ha arrumbado (el ingreso aragonés de inserción, IAI) para articular este de nuevo cuño (la prestación aragonesa complementaria, PAC-IMV). En efecto, a la fecha de entrada en vigor de este Decreto-ley 5/2020, casi 8.100 personas venían percibiendo el IAI que, en sus distintas modalidades, comportaba un gasto para la Comunidad Autónoma de más de 50 millones de euros. Pues bien, en este escenario, el Decreto-ley 5/2020 opera una reconversión del sistema del IAI al del IMV, reconociendo la prioridad de este último y reenviando al mismo a los potenciales beneficiarios. Dejando aparte el hecho de que el sistema transitorio diseñado por la norma po-

dría instaurar una perniciosa dualidad asistencial (con beneficiarios de primera clase: los perceptores actuales del IAI, que obtendrían el IMV y la PAC-IMV; y de segunda: los nuevos entrantes al sistema protector, que obtendrían solo el IMV en caso de reunir los requisitos, o la PAC-IMV en caso contrario), y los aspectos circunstanciales y procedimentales que agravan los efectos negativos de un cambio de sistema protector tan radical y en un sector tan sensible como el afectado, parece que el ejecutivo autonómico podría haber madurado más esta reorientación de su política de garantía última de ingresos para personas vulnerables. El tránsito de los 8.100 destinatarios a unos 2.100, el ahorro esperado de 39 millones de euros para las arcas autonómicas, la implicación imperativa e inopinada de las entidades locales en los procesos de gestión de la nueva prestación, e incluso la propia calificación de la misma (examinada a fondo, se trata de una renta más supletoria que complementaria) son factores que justificarían su adopción mediante instrumento legal ordinario. En el horizonte inmediato, además, estarían las STC 39/2015, 16/2018 y 5/2019, presumiblemente contrarias a la declaración de la PAC-IMV como inembargable.

Finalmente, y remitiendo a lo apuntado con ocasión de la reseña de la Ley 3/2020, procede apuntar la existencia de dos Decretos-ley vinculados al 7/2020 que dio lugar a la citada. Se trata del 8/2020, de 21 de octubre, por el que se modifican niveles de alerta y se declara el confinamiento de determinados ámbitos territoriales en la Comunidad Autónoma de Aragón; y 9/2020, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico de la alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón. Importa destacar que el primero de ambos sucedió en 3 días a su originario, lo cual resulta justificado en lo tocante a su dimensión aplicativa, pero acaso no tanto en cuanto a su función modificatoria.

3.– Conflictividad constitucional

En cuanto a la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, valga decir que se han iniciado en su seno las negociaciones tendentes a resolver las discrepancias relativas a los arts. 11 y 12 del Decreto-ley 4/2020, que regulan un régimen especial de atribución temporal forzosa de funciones para el desarrollo de la citada "Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica" con aspectos organizativos, retributivos y disciplinarios posiblemente vulneradores de la competencia básica estatal en materia de función pública. Por otra parte, concluidas las negociaciones previas entabladas para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con el Decreto-ley 9/2019, de 8 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes para el control de la población silvestre de conejo común en Aragón, el Gobierno de Aragón se comprometía a derogar los apartados 2 y 3 del art. 11.2 y 3 de la citada norma, relativos a ciertas modalidades de caza del conejo –la nocturna y la captura en vivo mediante jaulas– cuya tolerancia contravendría la competencia regulatoria estatal.

Ya en arena contenciosa, veía la luz las STC 158/2019, de 12 de diciembre y 13/2020, de 28 de enero, recaídas en sendos recursos de inconstitucionalidad

interpuestos por diputados del Grupo Parlamentario Popular y por el presidente del Gobierno respectivamente, en relación con varios preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. De resultas de estos previsibles pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la ley ha quedado severamente mutilada, al declararse nulos los siguientes preceptos: arts. 1.1, 2 y 3, 2 a 5, 6.1 (inciso "como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón", y 6.3 (inciso "al asilo"), 7.1.c), 8.b, 9, 10.1 y .2, 11.1, 14.1.2 y .3, 15, 16.3, 18.1 ("tiene su origen histórico en la Diputación del Reino"), 20, 21, 22, 25, 26.1, 2 y 3, 31, 32.a, 33.3 y 5, disposición adicional 2ª.1 (párrafo 1º, inciso "y sus derechos históricos", y párrafo 2º), disposición adicional 3ª y disposición final 3ª.

Conflictividad jurisdiccional vertical... y horizontal

En el plano procesal ordinario cumple informar de la resolución de un conflicto vertical y múltiple, de índole menor, sostenido entre las autoridades centrales y autonómicas, entre ellas la aragonesa. A finales de diciembre de 2019, el Tribunal Supremo fallaba a favor de la reclamación autonómica frente al Estado por los gastos derivados de la atención sanitaria a los internos penitenciarios, en ausencia de transferencia formal de la competencia o de convenio en vigor: para el Gobierno de Aragón el coste por estas atenciones ronda los 1,5 millones de euros al año.

Mayor importe e importancia revistió el contencioso relativo al pago de la compensación autonómica correspondiente al IVA de diciembre de 2017, que para Aragón supone unos 80 millones (según la "Declaración de Zaragoza", suscrita en 2018 por los presidentes de Aragón, Castilla-La Mancha, Asturias, Galicia, Castilla y León y La Rioja, la deuda total del Estado por este concepto ascendería hasta los 2.500 millones). Desde el Ministerio de Hacienda se excusó este impago por la ausencia de presupuestos estatales para 2019, lo cual impidió corregir una de las medidas del anterior gobierno más contestadas (el cambio en el sistema de información de los ingresos por IVA a territorializar). A la reclamación del gobierno aragonés se sumaba el Ayuntamiento de Zaragoza, presentando un requerimiento previo a la vía judicial por un importe de 6 millones de euros.

Finalmente, el litigio de los bienes de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental se ha encaminado hacia su recta final tras quince años de larga marcha. El gran salto adelante ha sido propiciado por la desestimación de la apelación deducida por el Obispado de Lérida y del Consorcio del museo depositario ante la Audiencia Provincial de Huesca contra la sentencia de diciembre de 2019 que ordenaba la inmediata devolución de los 111 bienes parroquiales litigiosos a la diócesis de Barbastro-Monzón. Decaído el último intento ilerdense por mantener hasta 83 piezas de las retenidas, el proceso llega a su fin y se auspicia una devolución efectiva de las piezas, lo que supondrá, sin duda, una revolución cultural para la Comunidad aragonesa. Distinto ritmo sigue el proceso por la recuperación de las piezas del monasterio de Sijena, como distintos son los actores y las circunstancias del proceso, a pesar de la participación puntual en este caso del museo ilerdense. El museo, que también había sido depositario ilegítimo de

44 piezas pertenecientes al cenobio oscense pero que había debido retornarlas por orden judicial y con auxilio de la guardia civil a finales de 2017, solicitaba en el mes de noviembre el examen del estado de conservación de las obras devueltas, probablemente con el ánimo de influir en la inminente resolución del pleito civil sostenido ante el Tribunal Supremo. Recordemos que en el caso de los "bienes de Sijena" (ajeno al caso "bienes de la Franja", pendiente solo de ejecución definitiva), el Tribunal Supremo está llamado a dirimir si las 95 obras recuperadas por el monasterio de Sijena –44 procedentes del Museo de Lérida y 51 del Museo Nacional de Arte de Cataluña– deben permanecer definitivamente en suelo aragonés. Los recursos de casación interpuestos por el Museo de Lérida, el MNAC y la Generalitat contra la sentencia del juzgado número 1 de Huesca de 2015 –ratificada por la Audiencia Provincial– que declaró nulas las compraventas de 97 bienes (dos fueron extraviados por las autoridades depositarias). En este contexto, la petición del museo cuestiona las condiciones de conservación que ofrece el monasterio, con la intención de que sea revocada la ejecución provisional de la sentencia condenatoria.

4.– Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2020 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel, y siempre en forma de modificaciones de normas precedentes: así el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021 (Decreto 83/2020, de 30 de septiembre), las prestaciones económicas complementarias para víctimas de violencia (Decreto 19/2020, de 26 de febrero), la provisión interina de puestos docentes no universitarios (Decreto 23/2020, de 26 de febrero), los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma (Decreto 81/2020, de 30 de septiembre) y la gestión de residuos (Decreto 114/2020, de 25 de noviembre). *Ex novo* ha sido aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos (Decreto 104/2020, de 28 de octubre).

Cabe dar cuenta de algunas precisiones menores operadas en el entramado organizativo de la Administración aragonesa, consistentes principalmente en cambios de denominación de órganos o en la reordenación de competencias: se trata de la modificación, por Decreto 112/2020, de 25 de noviembre, de la estructura orgánica básica de la Administración (aprobada por Decreto 93/2019, de 8 de agosto). A su vez, por sendos Decretos de 8 de enero y 15 de julio de 2020, del presidente del Gobierno de Aragón, se modificaba la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón establecida por el Decreto de 10 de septiembre de 2019. En la misma línea, era aprobada la estructura orgánica de los departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 6/2020, de 10 de febrero), Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (Decreto 7/2020, de 10 de febrero), de la Vicepresidencia (Decreto 17/2020, de 26 de febrero), de los departamentos de Ciudadanía y Derechos Sociales (Decreto 24/2020, de 26 de febrero), Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (Decreto 25/2020, de 26 de febrero), Economía, Planificación y Empleo (Decreto 29/2020, de 11 de marzo), Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (Decreto 34/2020, de 25 de marzo), Educación, Cultura y Deporte (Decreto 108/2020, de

11 de noviembre) y Sanidad y Servicio Aragonés de Salud (Decreto 122/2020, de 9 de diciembre).

Otros órganos de la denominada "Administración consultiva" se veían reformados puntualmente: el Consejo Asesor para la Enseñanza de la Historia (el Decreto 21/2020, de 26 de febrero, modificaba su norma reguladora de enero de 2018), y el Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar (el Decreto 31/2020, de 11 de marzo, modificaba su reglamento originario de septiembre de 2018). En el último trimestre del año, se creaba y regulaba la Comisión interdepartamental de desarrollo de las políticas públicas en materia de discapacidad por Decreto 89/2020, de 14 de octubre; y se aprobaban los reglamentos de organización y funcionamiento del Consejo asesor de investigación y desarrollo (Decreto 126/2020, de 23 de diciembre) y del Sistema Aragonés de Información Joven (Decreto 133/2020, de 23 de diciembre).

Finalmente, en el capítulo estructural administrativo, cabe destacar el nombramiento como Comisionado para la Infancia de Florencio García Madrigal en febrero de 2020. Esta designación supone el regreso a la primera línea política del ex vicepresidente de las Cortes de Aragón, que había pasado de ser uno de los colaboradores más próximos al presidente Lambán a quedar relegado a finales de la pasada legislatura, cuando decidió disputarle las primarias para liderar la lista al Ayuntamiento de Zaragoza a Pilar Alegría, la actual Delegada del Gobierno en Aragón. El nombramiento se suma a los otros dos comisionados dependientes de Lambán: Despoblación (Javier Allué) y Agenda 2030 (Fermín Serrano).

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado a lo largo del año 2020 la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, las cuentas anuales de la Universidad de Zaragoza correspondientes al ejercicio 2018 y el nivel de implantación de la contabilidad analítica en dicha Universidad, el sector público local aragonés en el ejercicio 2018, la Sociedad Municipal "Zaragoza Vivienda" en los ejercicios 2017-2018 y las líneas de financiación a empresas por parte de la Sociedad Pública "SUMA Teruel" en los ejercicios 2016-2018.

ASTURIAS

Paloma Requejo Rodríguez
Universidad de Oviedo

1.– Actividad político-institucional

La pandemia que nos ha azotado en el 2020 y sus consecuencias han centrado todos los esfuerzos del Ejecutivo y del Parlamento asturiano, condicionando, cuando no paralizando, la actividad política en general. Lógico. Según el Ministerio de Sanidad hasta el 31 de diciembre 27.171 casos en el Principado –4.979 hospitalizados, 367 en UCI– y 1.343 fallecidos. Con datos del Observatorio de Salud en Asturias, elaborados con otros parámetros, aún peor; 28.410 casos y 1.548 fallecidos. Así y todo, en su Informe del 2020 se destaca que "a nivel nacional (...) Asturias se sitúa en niveles bajos de afectación tanto en morbilidad como en mortalidad".

Las dos olas han sido muy diferentes, atendiendo a la información ofrecida por el mencionado Observatorio. En la ola 1, la transmisión comunitaria se intensificó a finales de marzo y principios de abril, hubo presión y tensión hospitalaria, pero las cifras de afectados, 3.483, en gran medida ancianos y mujeres, fueron, sin minusvalorarlas, inferiores a las de la mayoría de Comunidades, lográndose también contener los rebrotes veraniegos hasta el punto de que a mediados de agosto el Principado fue la autonomía con menor incidencia de Covid-19. Como ponen de relieve los expertos no es fácil conocer los motivos; al aislamiento, a una reacción más pronta que la del Estado con adopción de medidas varias antes de la declaración del primer estado de alarma, entre ellas protocolos y reorganización sanitaria, a la prudencia que siempre ha primado –no adelantando fases en la "desescalada", estableciendo alertas naranjas ante situaciones tan solo preocupantes, realizando cribados y numerosas pruebas diagnósticas, sobre todo PCR–, a la responsabilidad individual..., se suma otro factor que se ha subrayado en años anteriores. La elevada inversión en gasto hospitalario y especializado, más que en atención primaria, que presupuestariamente siempre se ha hecho en Asturias y que la ha colocado en el grupo de cabeza del gasto sanitario por habitante en 2018 y 2019, por citar los más próximos; unos 1.700 euros, que alcanzarán los 1.926 en 2021, muy por encima de una media nacional sobre 1.400 euros. Aún así no se pudo evitar, solo retrasar, la llegada de una segunda ola con "7x veces más casos que en la ola 1", 24.675, y un gran número de fallecidos, "3x más", en especial en noviembre, de edad avanzada y mujeres, aunque la letalidad global fuera menor a la de la ola 1. Después de unos meses en un clima de excesiva confianza, la situación comenzó a complicarse en octubre en las zonas urbanas, cerca del colapso hospitalario en Gijón. Si en un inicio hubo casos entre personas jóvenes, luego se desataron los contagios en una población envejecida, con enfermedades previas y poco inmunizada. En este escenario se comenzó retrocediendo a la fase 2, confinando perimetralmente a las ciudades más pobla-

das y, ante el empuje de la pandemia, se solicitó un nuevo estado de alarma para poder implantar el "toque de queda" de 24 a 6 horas y el cierre de la Comunidad Autónoma, mientras la oposición reclamaba mayor anticipación y refuerzo de la sanidad y la educación. No quedó ahí; unos datos cada vez más alarmantes y un gran aumento de la presión hospitalaria llevaron el 4 de noviembre a cerrar por 15 días, luego prorrogados, las actividades no esenciales, suspender la docencia universitaria presencial, adelantar el toque de queda a las 22 horas y a pedir al Gobierno estatal sin éxito una modificación del estado de alarma ya declarado que diera cobertura a un confinamiento domiciliario. Medidas discutidas por los colectivos afectados –hostelería y comercio, principalmente–, pero que contribuyeron a rebajar las cifras de contagio, lo que permitió su flexibilización progresiva en diciembre, llegando a la Navidad y al inicio de la vacunación con una de las tasas más bajas de Covid-19.

Sin olvidar al personal sanitario y a los trabajadores de residencias, los usuarios de estas últimas, casi 13.600, fueron los más vulnerables; el 5,4% ha muerto. A 16 de diciembre, últimos datos disponibles, 2.872 casos; en la ola 2, aunque más numerosos que en la ola 1, se redujo su peso respecto del total de un 32% a un 12%. Fallecimientos, 740, 63,6% mujeres. Un 67% de los muertos en la ola 1 vivía en residencias y un 47% en la 2. El Principado, ya en marzo tuvo que intervenir y medicalizar muchos de los geriátricos, sin que la edad fuera impedimento para hospitalizar a aquellos que lo necesitaron. A petición propia, alegando motivos personales, dimitió Trinidad Suárez, directora general de servicios sociales y mayores y el propio presidente ante las críticas reconoció errores y la necesidad de un cambio de modelo de atención. Por razones obvias la vacunación comenzó por este colectivo, dispensándoles la primera dosis con gran rapidez.

El Covid-19 también tuvo una enorme repercusión económica. Los "números" lo dicen todo. 82.070 parados con un 17,3% de variación interanual; 18.937 trabajadores con ERTE, retrasando lo que parece inevitable; 12.585 autónomos recibiendo prestaciones y con previsión de un gran número de cierres; y caída de un 2% en las afiliaciones en la Seguridad social. La industria redujo su capacidad productiva, especialmente la siderurgia por la menor demanda, si bien nunca paró del todo durante los estados de alarma. El sector agroalimentario fue el menos perjudicado, aunque la subida del consumo doméstico no equilibró la bajada del consumo hostelero. En el verano, gracias a la imagen de destino seguro, Asturias estuvo a la cabeza de la tasa de ocupación turística. Así todo estas cifras positivas en hostelería y alojamientos, frente a la debacle del ocio nocturno, no compensaron las pérdidas sufridas durante el confinamiento en el primer estado de alarma, ni sirvieron de colchón en un otoño dificilísimo por los cierres comentados de la actividad no esencial, que además de a la hostelería y al turismo también afectaron al comercio, a la cultura y al deporte, implementándose planes de ayudas de más de 33.000.000 euros.

Pero antes de la eclosión del Covid-19 hubo algunos acontecimientos destacables.

El Principado discrepó con el Gobierno estatal en varios asuntos: el reconocimiento del asturiano como especialidad docente sin esperar a la cooficialidad; la liquidación del IVA 2017, que será reclamada judicialmente; o el Estatuto del

consumidor electrointensivo. Su apoyo a esta industria, clave en Asturias, les pareció insuficiente a la oposición y a los afectados. Tras publicarse a fin de año el Decreto, criticado por partidos, patronal y sindicatos por "discriminatorio" y "contrario a los intereses de las industrias asturianas", el Ejecutivo asturiano reaccionó exigiendo que estas reciban las mismas ayudas que dispensan Francia y Alemania o que "no se tolere esa competencia desleal".

Las fuerzas políticas iniciaron negociaciones para pactar una posición común sobre la reforma de la financiación autonómica. Todos fueron proclives al acuerdo salvo Vox. La armonización fiscal, a la que Partido Popular (PP) y Foro son reacios, fue lo más conflictivo, pero hubo coincidencias sobre la debida atención al envejecimiento, la dispersión y el aislamiento o la necesaria alianza con otras Comunidades. El Consejo de Gobierno sigue defendiendo un sistema que ofrezca más recursos para afrontar el gasto social y una aproximación de los regímenes forales al régimen común.

No fue el único acercamiento. El PP se sumó a la Alianza por las Infraestructuras de Asturias, en la que ya estaban el Ejecutivo, el Partido Socialista (PSOE), Izquierda Unida (IU), patronal y sindicatos.

En ese momento Teresa Mallada, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, era la líder de facto del PP. Una vez que se sobreseyó la causa en la que estaba siendo investigada, junto al resto de la corporación del Ayuntamiento de Aller en el que fue concejala, por prevaricación administrativa y urbanística por la cesión gratuita de terrenos al Montepío de la minería para construir un geriátrico vinculado al caso Hulla, la Dirección nacional impulsó ya en octubre su elección como presidenta del partido por la Junta directiva de Asturias, así como la formación de un nuevo equipo con el objetivo de superar divisiones internas a la espera de la celebración de un Congreso.

Por su parte, tensiones en Ciudadanos (Cs), IU y Foro con distintos finales.

Dimisión de la diputada autonómica Ana Coto de Cs, que se había abstenido en la votación de los presupuestos 2020 a diferencia del resto de su grupo. Luis Carlos Fanjul ocupa desde entonces el escaño. No sería el único cambio. En septiembre la portavocía del grupo pasó a Susana Fernández. Ignacio Cuesta, Primer teniente de alcalde del Ayuntamiento de Oviedo, sustituyó primero a Ignacio Prendes, crítico con la deriva del partido, como portavoz de Cs en Asturias, siendo luego nombrado coordinador.

La federación asturiana y la Dirección federal de IU superaron sus diferencias por no reconocer ésta a la nueva Dirección de la coalición en Asturias, elegida a través del voto de delegados, como contemplan los Estatutos de IU Asturias, y no directamente por la militancia, como prevén los federales. Una comisión de resolución de conflictos acordó que será la Dirección de IU Asturias la que se relacione "de forma normal y normalizada" con IU Federal y que la coordinadora será elegida por todos los militantes.

La presidenta de Foro, Carmen Moriyón, se desmarcó de Francisco Álvarez-Cascos y recobró el control de un partido fraccionado. El diputado autonómico forista Pedro Leal, que se apartó del criterio de su grupo en la votación

de los presupuestos 2020, fue expulsado del partido, pero no renunció al escaño. Álvarez-Cascos dimitió de la directiva y, tras una auditoría, Foro lo expulsó y se querelló por presunta administración desleal y apropiación indebida para gastos personales. Ya en septiembre la Presidenta Moriyón anunció una refundación de Foro en una línea "reformista", "dialogante" y "centrada en Asturias" y los Tribunales avalaron varias decisiones adoptadas por la Junta Directiva.

Podemos tampoco se libró de polémicas y dimisiones, pero ya a final de año. Lorena Gil, portavoz de grupo en la Junta, renunció a su acta de diputada y abandonó la política, siendo sustituida en la Junta General por Ricardo Menéndez Salmón. Las diferencias entre los diputados Ripa y Palacios se han hecho patentes a lo largo de 2021.

La crisis provocada por el Coronavirus y la declaración del primer estado de alarma en marzo hizo saltar por los aires la "normalidad" política, como se ha indicado, y redujo el margen autonómico de decisión. La prioridad estaba clara, aparcándose cualquier otra cuestión que no fuera hacer frente a las consecuencias sanitarias y económicas del Covid-19. El Gobierno estatal contó siempre con la colaboración del Gobierno asturiano y este con la de la oposición, dando en un primer momento una imagen de unidad necesaria ante un problema de tal magnitud. Luego llegarían las discrepancias.

La Junta General aprobó un plan de contingencia. Se suspendieron las sesiones del Pleno, Comisiones y Ponencias hasta el 9 de abril, salvo las que la Mesa, con el parecer favorable de la Junta de portavoces, considerase imprescindibles, pasando estos órganos a reunirse telemáticamente. Un grupo de coordinación, formado por el presidente de la Junta, el letrado mayor, la jefa de servicio de asuntos generales y un miembro de cada sindicato con representación en la Junta, se encargó de la evaluación del plan y de proponer las medidas pertinentes.

La Mesa y la Junta de portavoces decidieron formar en la Junta general un grupo de trabajo de seguimiento del Covid-19. Allí el Consejo de Gobierno fue informando de la situación y se sometió a preguntas en reuniones virtuales. Cada semana efectuaron sus comparecencias los consejeros de Salud y de Derechos Sociales, sin perjuicio de otras adicionales, y los grupos valoraron su actuación y formularon aportaciones.

A principios de abril ya se advirtieron las primeras diferencias. La reanudación de los Plenos solo con los portavoces y con voto telemático cada 15 días solicitada por el PP, necesaria a su juicio para debatir y votar propuestas de los grupos y realizar un verdadero control, no tuvo lugar. La Junta siguió "operativa" a través del señalado grupo de trabajo.

El presidente del Principado llamó a la unidad y pidió a la oposición y a los agentes sociales llegar a un pacto, el llamado "Pacto de Fruela", para la reconstrucción económica y social de Asturias. El PP, al igual que Vox, consideraron más acertado canalizar cualquier acuerdo en sede parlamentaria; IU, Foro y Cs se mostraron receptivos y Podemos se manifestó partidario de incorporar a la sociedad civil.

Hubo que esperar al 6 de mayo para que, a propuesta de los Socialistas, se celebrara el primer Pleno en la Junta, con la presencia de los miembros de la Mesa, los portavoces de los grupos, el presidente del Principado y los consejeros requeridos, siguiendo la sesión y votando telemáticamente el resto de diputados. Además de aprobarse algunas medidas de apoyo, el presidente respondió a preguntas sobre la gestión de la pandemia y su impacto económico-presupuestario, así como sobre la desescalada. Admitiendo errores, por "exceso de confianza y falta de preparación" ante tales circunstancias, se comprometió a intentar un reparto justo de la ayuda estatal para compensar los gastos por el Covid-19, dando por hecho que habría que reordenar el presupuesto. Con el apoyo de los grupos, Barbón se opuso con éxito a que el reparto del fondo estatal atendiera en lo que respecta al gasto sanitario a la población y a la incidencia de la pandemia, pasando a poner el foco en la población protegida equivalente y en las pruebas Covid-19 realizadas, no solo en sus resultados. Menos positivo para los intereses de Asturias fue el criterio seguido en las ayudas a la educación en proporción a la población joven. En todo caso, lo que se preveía percibir, unos 280 millones, quedaba ya lejos de cubrir los gastos sanitarios y educativos. De los fondos REACT-EU se recibirán 196 millones en función del efecto del Covid-19 en el PIB y el desempleo.

La Junta, a iniciativa de Cs, constituyó una comisión especial para analizar la gestión de la crisis en el Principado y sus consecuencias, con el fin de ofrecer sugerencias y soluciones para el futuro. No prosperó la comisión de investigación sobre la gestión de las residencias de mayores, que los Populares quisieron impulsar "para esclarecer la verdad, depurar responsabilidades y evitar que los hechos vuelvan a repetirse".

Para afrontar los desafíos impuestos por la pandemia, desde el fin del primer estado de alama se propusieron, y en algunos casos se llevaron a cabo, una serie de actuaciones.

Se reestructuraron las Consejerías. El Vicepresidente Juan Cofiño pasó a ser titular de la Consejería de Administración autonómica, medio ambiente y cambio climático, liberándole de infraestructuras, ahora incardinadas en la nueva Consejería de medio rural y cohesión territorial, al frente de la cual se situó Alejando Calvo antes consejero de desarrollo rural, agroganadería y pesca.

Se anunció una amplia reforma y modernización de la Administración autonómica, que explican los anteriores cambios, en tanto el vicepresidente se encargará de la misma. Recibida con recelo por los sindicatos ante el temor de recortes de personal, la transformación pretende lograr el máximo consenso, teniendo por finalidad que la Administración gane en eficacia, eficiencia, flexibilidad, agilidad, digitalización y cuente con nuevos perfiles de gestores que mejoren el servicio. Uno de los primeros pasos fue encargar una auditoría sobre la contratación de personal en las fundaciones y empresas del sector público para evitar duplicidades y analizar cómo se pueden armonizar los servicios de contratación y cuáles son las cargas de trabajo de las Consejerías y de otros entes públicos. La reducción y estabilización de interinos de larga duración, la reforma de la ley de la función pública el próximo año o la movilidad de funcionarios entre Consejerías también se pusieron sobre la mesa.

Se concedieron ayudas a centros educativos, se contrató profesorado y se congelaron las tasas universitarias; la Consejería este curso invertirá más de 40 millones, 32,5 con origen en las ayudas estatales. La gestión de la educación en el contexto del Covid-19 ha recibido numerosas críticas de la oposición, del profesorado y de los padres por falta de medios, imprevisión y cambios de criterio, como los que retrasaron el inicio del curso. Se pidió el cese de la consejera, que superó una reprobación instada por los Populares, y dimitió la directora general de planificación e infraestructuras educativas. La consejera y el propio presidente reconocieron ante la Junta la existencia de "problemas" y "errores" en este Departamento.

Hubo un Acuerdo de concertación para la recuperación de Asturias entre el Gobierno y los Agentes sociales, que incluye medidas de reactivación empresarial e industrial, empleo, sanitarias, educativas y sociales, así como infraestructuras, con un presupuesto de 640,2 millones para 2 años. Los partidos, especialmente PP y Cs, reclamaron un pacto en esa línea en sede parlamentaria, IU y Foro lo valoraron positivamente, Podemos lo vio poco ambicioso y Vox le negó trascendencia alguna.

Ante el aumento del gasto y la disminución de los ingresos provocada por el Covid-19, el Gobierno autonómico reclamó una flexibilización del límite del déficit, de la capacidad de endeudamiento y de la regla del gasto. El Gobierno estatal situó la tasa de referencia de déficit orientativo en un 2,2% del PIB, lo que permitió al Principado disponer de 526 millones adicionales de cara al presupuesto para 2021. Para su aprobación, el Presidente Barbón ofreció diálogo a todas las fuerzas, salvo a Vox, y apeló a su responsabilidad ante unas circunstancias excepcionales. Sin olvidar a Cs, miró a la izquierda, planteando de partida un presupuesto "expansivo", sin cambios impositivos, que apuraba "al máximo" el margen de endeudamiento y con "orientación social" y un "fondo de rescate potente" para los colectivos más golpeados por la pandemia. Podemos anunció una negociación sin líneas rojas y coordinada con IU y el PP se mostró proclive a acuerdos con el PSOE, más allá incluso de los presupuestarios, con un "pacto de concertación política", que no obtuvo respuesta. En el debate "sobre el estado de la región" el presidente unió la negociación presupuestaria a la de los proyectos con cargo a fondos europeos vinculados al Covid-19 y a la transición energética, que, según dijo, espera "cambien el paradigma económico" hacia una Asturias "verde y digital".

Para finalizar, el 2020 no ha estado libre de noticias sobre corrupción. El Tribunal Supremo ratificó la condena de Fernández Villa por delito continuado de apropiación indebida de fondos del SOMA; su estado de salud, constatado por forenses judiciales, va a impedir su ingreso en prisión. Aún pendiente de juicio oral, se impuso fianza de 1,6 millones a antiguos dirigentes de UGT, entre ellos el ex secretario general Justo Rodríguez Braga, acusados de presunto fraude por desvío de subvenciones para los cursos de formación que UGT organizó entre 2010-2014. La Audiencia Nacional, con gran dilación, dictó Auto de juicio oral para resolver el supuesto fraude en torno a las obras de ampliación del puerto de El Musel, en el que se implica a ex altos cargos del Ministerio de Fomento y numerosos empresarios.

2.– Actividad normativa

El Covid-19 arrasó también con la producción normativa del 2020. Solo tres leyes y ningún Decreto Legislativo, aunque cuatro reformas del Reglamento de la Junta General. Menos afectada resultó la actividad de control ordinario de la Junta, que, atendiendo a sus cifras[1], recobró su vitalidad tras el impasse en el que la Cámara suspendió sus sesiones.

Volviendo a lo normativo, el número de iniciativas legislativas fue muy escaso. Tres proyectos de ley, que llegaron a aprobarse, y seis proposiciones de ley –cinco de los Populares, sobre puertos, mecenazgo y modificación de la ley de ordenación de la función pública y de la ley de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, y 1 de Foro, sobre la regulación de la declaración responsable como medio excepcional para licencias de actividades económicas durante el Covid-19–. El Gobierno remitió a los grupos parlamentarios un borrador de anteproyecto de reforma de la ley de salud asturiana, que pretende avalar distintas medidas para afrontar la pandemia –declaración de situación de emergencia sanitaria a propuesta del consejero de Salud, confinamiento en domicilio o en lugares seguros...–. Su posible incidencia en derechos fundamentales llevaron a los Populares a sugerir la elaboración de un dictamen por el Consejo Consultivo y a Cs a proponer reducir el grado de discrecionalidad en este ámbito.

Las leyes del Principado de Asturias aprobadas en 2020 son: Ley 1/2020, de 25 de noviembre, de autorización de endeudamiento como consecuencia de las necesidades de financiación generadas por el déficit público del ejercicio 2019 (BOPA Nº 229, de 26 de noviembre); Ley 2/2020, de 23 de diciembre, reguladora del derecho de acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia (BOPA Nº 250, de 30 de diciembre) y Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021 (BOPA Nº 251, de 31 de diciembre).

La Ley 1/2020 autoriza al Consejo de Gobierno a concertar operaciones de crédito a largo plazo hasta 74 millones por las necesidades provocadas por el déficit de 2019 y para agilizar el pago a proveedores. El Principado podrá así optar a los recursos adicionales otorgados por el Estado a través de Facilidad financiera.

La Ley 2/2020 regula el derecho de acceso al entorno de las personas con perros de asistencia, sus límites y obligaciones; el reconocimiento y la pérdida de su condición de unidad de vinculación; los requisitos de las entidades de adiestramiento y la capacitación de adiestradores, así como el régimen sancionador aplicable en este marco.

El proyecto de presupuesto, luego aprobado en la Ley 3/2020, se presentó ante la Junta sin haber cerrado acuerdos. Pronto se alcanzaron con IU, como era de esperar, pero también con el portavoz de Foro del sector moriyonista, no así con su otro diputado, y con Cs, por lo extraordinario de la situación y el cumplimiento de algunas de sus "expectativas" –bono de conciliación, digitalización de las aulas y del comercio, cronograma de reformas en la Administración,

1. https://www.jgpa.es/tramitacion-parlamentaria

no subida de impuestos, bonificaciones área rural, inversiones municipales–. Con Podemos no pudo ser, pero hubo sintonía por la orientación social del presupuesto. Solo Vox y los Populares presentaron enmiendas a la totalidad, que perseguían incrementar el fondo de rescate, compensar a la industria electrointensiva y a los Ayuntamientos por los gastos extras del Covid-19, y el PP además una enmienda de devolución, siendo todas ellas rechazadas. Lo mismo sucedería con las enmiendas parciales de los Populares y de Podemos, no así con las de Foro y Cs suscritas conjuntamente con los Socialistas. El presupuesto llega a los 5.237 millones, más de un 10% que el año pasado y el más elevado hasta el momento, creciendo el gasto no financiero (4.603 millones), la inversión productiva (483 millones) y la "inversión" social (3.414 millones) y con un endeudamiento de 933 millones. En efecto, el mayor gasto es para las Consejerías de Salud (1.968 millones), Educación (915 millones), Bienestar social (520 millones), sin olvidar Ciencia y Universidad (199,5 millones) y el "fondo Covid-19" de ayudas con 100 millones. Tras modificar una serie de aspectos de dudosa legalidad, según los letrados de la Cámara, relativos a la limitación de salarios y gastos de personal de la Junta, al incremento de deuda por el Gobierno con mera comunicación al Parlamento autonómico, a los criterios de reparto del "fondo Covid-19" y a la dotación de la Junta de saneamiento de pronta desaparición, el presupuesto fue aprobado con el mayor apoyo logrado hasta ahora, 32 votos, los de los Socialistas, IU, Cs, un diputado de Foro y Podemos, votando en contra los Populares y el otro diputado forista y absteniéndose Vox.

Como se ha indicado, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias fue modificado en cuatro ocasiones (BOPA Nº 37, de 24 de febrero; BOPA Nº 97, de 21 de mayo; BOPA Nº 139, de 20 de julio, y BOPA Nº 149, de 3 de agosto).

Las dos primeras tuvieron por objeto el voto telemático. Comenzó incorporándose en casos muy concretos –embarazo, maternidad/paternidad, hospitalización y enfermedad grave–, suficientemente justificados, que no permiten acudir a las sesiones del Pleno y en votaciones en las que resulta previsible el modo y el momento en que se realizarán. La pandemia obligó a admitir el voto telemático también en "situaciones excepcionales que impiden la normal presencia de los diputados en la Cámara", tanto en el Pleno como en las Comisiones, a través del sistema que la Mesa determine, oída la Junta de portavoces, y que asegure "la identidad del votante y el sentido del voto". En la misma línea, la reforma de agosto facilita por causa de fuerza mayor las comparecencias telemáticas de expertos o interesados en Comisión, dada su relevancia como "instrumento colaborativo y participativo". Ha de garantizarse la identidad de los intervinientes, las "debidas condiciones de seguridad, fidelidad y publicación" y una simultaneidad de imagen y sonido, así como una comunicación bidireccional.

La reforma de julio es de mayor calado y ha sido recurrida ante el Constitucional por diputados de Vox en el Congreso. El art. 11 del Reglamento ya contemplaba que los parlamentarios podían utilizar el bable/asturiano en ejercicio de sus funciones. Por seguridad jurídica y para zanjar polémicas como las relatadas en el informe del 2019, se deroga este precepto y en un nuevo art. 3 bis se suma a lo ya dicho una práctica conocida; el uso del bable/asturiano por

los miembros del Gobierno, cargos y empleados públicos y cualquier compareciente. Salió adelante con los votos de Socialistas, IU, Podemos y del portavoz de Foro, lo que puede ser indicativo de cara a una futura reforma estatutaria sobre la cooficialidad. De poco sirvió; de nuevo ante una pregunta en asturiano, diputados de Vox invocaron el desconocimiento del bable. Se sigue intentando satisfacer a todos.

En el ámbito infralegal, los Decretos más relevantes fueron los de restructuración de Consejerías y, sobre todo, los vinculados al Covid-19. Destacar también el que aprueba el reglamento de asistencia jurídica gratuita en el Principado y el que regula la organización y funcionamiento del observatorio de muerte digna y de las comisiones de mortalidad.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Año de colaboración más que de conflicto; el Covid-19 y sus retos obligaron a las Administraciones a estar en continuo contacto y a buscar puntos de encuentro. Al margen de este asunto, 18 convenios Principado-Administración general del Estado con fines y temas diversos, entre ellos, estadística, intercambio de información y cesión de datos en el campo de la agricultura, ganadería y pesca, así como en el de la economía, hacienda, seguridad social y sanidad; acción humanitaria; transformación digital y promoción del pensamiento computacional en la educación; ejecución de Planes de sostenibilidad turística; protección de trabajadores en contacto con amianto; programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas y soterramiento de ferrocarril.

Por el contrario, nada reseñable en relación a Asturias en el ámbito del Tribunal Constitucional, ni tampoco respecto de la comisión bilateral prevista en el art. 33.2 LOTC.

CANARIAS

José Suay Rincón
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

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 aterradores 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 Dª 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 necesa-

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 superavit 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 12ª y 3ª y final 9ª), 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, trasferencias 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 vengan 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).

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo[1]
Ana Sánchez Lamelas
Universidad de Cantabria

1.– Actividad político-institucional

En el año 2020 no se han producido cambios en la composición y organización del Parlamento tras las elecciones autonómicas de 2019, ni en la estructura del Gobierno resultante del pacto entre el PRC y el PSOE que, con algunas discrepancias iniciales, ha funcionado con normalidad, proporcionando la necesaria estabilidad que requiere su tarea de dirección política.

En efecto, tras la crisis política de enero, generada por la negativa del PRC de votar a favor de la investidura del presidente del Gobierno, la solidez de la renovación del pacto PRC-PSOE se ha manifestado, en clave nacional, en el apoyo que el único diputado del PRC en el Congreso otorgó a los Presupuestos Generales del Estado, y desde un punto de vista autonómico, en la inexistencia de nuevas fricciones de relevancia dentro del Gobierno. Ello no ha impedido que los partidos que forman la coalición hayan mostrado algunas diferencias en sede parlamentaria con ocasión de la incorporación de la figura del Decreto-ley en la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria que se encuentra en tramitación en el Congreso.

2.– Actividad normativa

En cuanto a la actividad normativa, el año 2020 ha estado marcado en Cantabria, como en todas las Comunidades Autónomas, por la pandemia del Covid-19, que ha requerido la adopción de decisiones de enorme trascendencia para todas las facetas de la vida social y colectiva. Han sido precisas, en efecto, medidas principalmente limitativas de derechos y libertades, algunas de las cuales han generado conflictos en sede judicial, pero también medidas de apoyo a los empresarios y trabajadores afectados mediante líneas de ayuda, así como medidas organizativas de todo tipo.

En este sentido podemos afirmar que la emergencia sanitaria ha sometido a las instituciones autonómicas a una prueba de estrés que ha revelado algunas carencias, pero también algunas fortalezas lo que ha permitido dar rápida respuesta a los muchos retos planteados por la nueva y desconcertante situación.

---

1. Después de más de 30 años a cargo del *Informe* sobre Cantabria (desde su primera edición en 1989) el Profesor Martín Rebollo traspasa la responsabilidad de su elaboración a la Profesora Ana Sánchez Lamelas, Profesora Titular de Derecho Administrativo, que a partir de este año será quien se responsabilice del mismo.

Entre las carencias destaca el hecho de que Cantabria no cuente en su Estatuto de Autonomía con la figura del Decreto-ley, una herramienta que, en principio, parece la más adecuada para permitir al Gobierno actuar con agilidad al adoptar medidas legislativas para responder ante situaciones que, constituyen, sin duda, un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad. Pues bien, precisamente a raíz de la situación vivida, se ha llevado a cabo una iniciativa tendente a procurar que la Comunidad de Cantabria cuente con la figura del Decreto-ley.

El 18 de noviembre de 2020, a través de una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso, a instancia del Diputado José María Mazón Ramos (PRC), se pretendió incorporar la figura del Decreto Ley en la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, que se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados y que originariamente se dirigía solo a eliminar el aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento de Cantabria y del presidente y consejeros del Gobierno. La enmienda fue precedida de una Proposición no de Ley en tal sentido, aprobada por mayoría simple en el Pleno del Parlamento de Cantabria el 6 de octubre de 2020, con los votos a favor únicamente del PRC y Ciudadanos. El PSOE se abstuvo al tener serias dudas sobre su utilidad, mientras que el PP y VOX, cuyos diputados votaron en contra, cuestionaron tanto la necesidad de la figura como la vía elegida para introducir esta reforma estatutaria, a través de una enmienda en el Congreso, en lugar del procedimiento previsto en el art. 58.1.b del Estatuto de Autonomía que exige mayoría de dos tercios del Parlamento de Cantabria.

El resultado, cuando se cierran estas páginas, es que sigue en tramitación en el Congreso la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria y la enmienda correspondiente al Decreto Ley no ha sido aún objeto de debate y votación.

Junto a esta actividad de reforma del Estatuto –más la propia experiencia legislativa interna relacionada con la pandemia a la que inmediatamente nos referimos– el Parlamento creó en abril una Comisión especial no permanente para el estudio y seguimiento de la situación derivada de la crisis sanitaria de la Covid-19. Su objeto era y es "conocer las medias adoptadas por el Gobierno de Cantabria para hacer frente a la pandemia, valorar los efectos de las mismas, y formular propuesta en relación con las mismas, tanto en el ámbito sanitario y de la salud públicas, como en el resto de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma". Esta Comisión ha desarrollado una gran actividad, solicitando numerosas comparecencias de consejeros, directores generales, gerentes, etc. con responsabilidad en actuaciones relacionadas con la crisis del coronavirus así como de Asociaciones de afectados y expertos en la materia. Al término de sus trabajos fueron presentadas 183 propuestas de resolución y aprobadas 138 resoluciones.

Por lo demás, en relación con la actividad parlamentaria hay que destacar que la Cámara ha estado activa y únicamente suspendió totalmente su actividad durante dos semanas en marzo, desde el día 16 hasta el 29, lo que impidió celebrar plenos y comisiones, pero incluso entonces mantuvo su actividad la Mesa y la Junta de Portavoces. Al reanudar su actividad, y desde el Pleno previsto para el 30 de marzo, la Mesa del Parlamento autorizó el ejercicio del voto mediante

procedimiento telemático y limitó la presencia física de sus miembros de forma que hubiera solo uno por cada Grupo Parlamentario así como tres miembros de la Mesa. Más tarde, a partir del acuerdo de la Mesa del Parlamento de 18 de mayo de 2020, se acordó la presencia proporcional de los Grupos parlamentarios, con separación entre escaños, conforme al siguiente reparto: a) Grupo mixto, uno; b) Grupo Ciudadanos, dos; c) Grupo Socialista, cuatro; d) Grupo Popular, cinco; e) Grupo Regionalista, ocho; autorizándose el voto telemático de todos los miembros de la cámara. Las medidas se mantienen más o menos en los mismo términos mediante Acuerdo de la Mesa del día 6 de noviembre.

Hay que concluir, pues, destacando que en esta difícil etapa el Parlamento de Cantabria ha respondido con enorme consenso y agilidad, llevando a cabo reformas legislativas en tiempo récord para dar solución a situaciones muy graves generadas por la pandemia. Es el caso de varias Leyes (como por ejemplo las Leyes 2 y 3/2020, así como las Leyes 7, 9 y 10/2020, todas ellas fruto de proposiciones de ley que fueron tramitadas directamente y en lectura única y que recibieron el voto unánime de los 35 diputados de la Cámara.

Como acabo de señalar la actividad legislativa en el año 2020 ha sido intensa, especialmente ágil y consensuada. Se han aprobado un total de 12 leyes, de las cuales 5 están directamente relacionadas con la pandemia del Covid-19 (las ya citadas leyes 2/2020, 3/2020, 7/2020, 9/2020 y 10/2020 que proceden todas ellas, al igual que la Ley 1/2020, de proposiciones de ley que han contado con el voto unánime de todos los grupos parlamentarios. Las otras seis leyes (leyes 4/2020, 5/2020, 6/2020, 8/2020, 11/2020, y 12/2020) traen causa de los correspondientes proyectos de ley presentados por el Gobierno y no fueron aprobadas con el mismo consenso.

El resultado de esa actividad han sido, pues, las siguientes Leyes:

– *Ley 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria.* Para comprender el contenido de esta Ley hay que tener en cuenta que el Plan de Ordenación del Litoral (POL), aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, condiciona el contenido de los planes de urbanismo, pero únicamente se proyectaba sobre suelo que en el año 2004 no estuviera clasificado como urbano. Así, cuando con ocasión de la revisión de un Plan se desvelaba que había suelos incorrectamente clasificados como urbanos, era preciso tramitar también una modificación del POL a fin de identificar el régimen jurídico corresponde a esas parcelas, lo que retrasaba la aprobación de los Planes de urbanismo. Pues bien, la Ley 1/2020 modifica la Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, con el fin de permitir la aprobación parcial de los planes de urbanismo, excluyendo esas pequeñas zonas que dejan de ser urbanas y pasan a estar afectadas por la Ley 2/2004, evitando así el retraso general en la aprobación del plan.

– *Ley 2/2020, de 28 de mayo, de concesión de ayudas económicas para mejorar las rentas de personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de Covid-19.* Esta Ley es fruto de una proposición de ley presentada por todos

los grupos parlamentarios el 14 de mayo de 2020, que fue aprobada por el Pleno en menos de quince días, el 25 de mayo, con el objetivo de conceder de oficio ayudas directas, complementarias de los ERTE, por importe de 200 euros, a los trabajadores por cuenta ajena con rentas más bajas afectados por la suspensión o reducción de su jornada

– *Ley 3/2020, de 28 de mayo, de Agilización en la gestión de las ayudas a tramitar por la Sociedad de Desarrollo Regional de Cantabria, S.A. (SODERCAN) para atender a las situaciones derivadas de la pandemia causada por el Covid-19*. Esta Ley es fruto de una proposición de ley presentada por el PRC el 16 de mayo de 2020 y fue aprobada por el Pleno en tan solo nueve días, el 25 de mayo, con el objetivo, ciertamente peculiar, de que la empresa pública SODERCAN obtuviera temporalmente (seis meses) el apoyo del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio, para tramitar determinadas ayudas, entre ellas las destinadas a paliar el impacto derivado de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 sobre microempresas y autónomos (cheques de resistencia).

– *Ley 4/2020, de 24 de junio, de creación del Colegio Profesional de periodistas de Cantabria*. El germen de esta ley es una petición que en el año 2017 dirigió la Asociación de Periodistas de Cantabria al Gobierno para crear el colegio profesional. Es una ley muy breve que consta de 5 artículos, dos disposiciones transitorias y una final, en virtud de la cual se crea el Colegio (art. 1), se delimita su ámbito territorial (art. 2) y personal (art. 3), se alude por remisión a su régimen jurídico (art. 4) y sus relaciones con la Administración (art. 5). El punto conflictivo durante su tramitación se centró en la posibilidad de permitir la integración en el colegio de personas que no contaran con alguna de las titulaciones específicas previstas en la Ley, lo cual, sin embargo, tiene una importancia relativa si se tiene en cuenta que la de periodismo no es una profesión cuyo ejercicio requiera estar en posesión de ningún título oficial, ni requiere tampoco la colegiación obligatoria. Finalmente la Ley permite únicamente la colegiación a los titulados de grado superior y específico en la materia.

– *Ley 5/2020, de 15 de julio, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria.* Esta Ley eleva el rango de la norma que hasta entonces regulaba el Fondo de Cooperación Municipal, creado en 2016 (Decreto 109/2006, de 26 de octubre) asumiendo sus determinaciones y el sistema de reparto de fondos entonces diseñado. De esta manera se garantiza tanto la existencia del Fondo, como su dotación anual, generando estabilidad y certidumbre al sistema de financiación local.

– *Ley 6/2020, de 15 de julio, de Fundaciones de Cantabria*. Esta Ley se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de fundaciones que desarrollen principalmente sus actividad en Cantabria (cerca de 250 fundaciones existen en Cantabria en 2020), excluyendo aquellas cuya finalidad sea la conservación y restauración de bienes del patrimonio cultural cántabro o del patrimonio histórico español (art. 4.4), las fundaciones pertenecientes al sector público autonómico que se regirán por

lo dispuesto en la normativa específica reguladora del sector público (disposición adicional primera), la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y las fundaciones bancarias (disposición adicional cuarta). La Ley cuenta con 50 artículos, 7 disposiciones adicionales, 2 transitorias y 2 finales en los que se regula la constitución y órganos de gobierno de las fundaciones, así como su modificación, fusión, escisión, extinción y liquidación, el régimen jurídico patrimonial y el propio de sus actividades, financiación, contabilidad, auditoría, etc. Se regulan también las funciones del Protectorado, ejercido por la Administración autonómica, y del Registro de Fundaciones, de especial relevancia si se atiende al carácter constitutivo del que se dota a la inscripción correspondiente a la constitución, fusión, extinción y escisión de las Fundaciones así como el carácter negativo del silencio en relación con la falta de resolución expresa. La regulación de la escisión, junto con algún otro extremo menor, fue objeto de modificación a través de la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– *Ley 7/2020, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria.* Con mayor agilidad incluso que las anteriores se tramitó esta Ley que es fruto, nuevamente, de una proposición de todos los grupos parlamentarios que tuvo entrada en el Parlamento el 28 de septiembre y fue aprobada en solo tres días por el Pleno, el día 1 de octubre. Esta Ley se dicta como reacción a la decisión adoptada el 14 de agosto por Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en la que se acuerda, entre otras medidas, declarar como actuación coordinada en materia de salud pública el cierre del ocio nocturno, es decir, de las discotecas, salas de baile y bares de copas. La Comunidad Autónoma de Cantabria, adoptó el 15 de agosto una resolución en tal sentido, suspendiendo la apertura al público de las discotecas, salas de fiestas y bares especiales, permitiendo sin embargo la apertura de los restaurantes, bares y demás establecimientos de hostelería y restauración hasta la 01:00 horas. Pues bien, lo que la Ley 7/2020 permite es que los bares especiales puedan realizar la misma actividad que las cafeterías y bares, en el mismo horario y bajo las mismas condiciones que estos, sin necesidad de obtener para ello una nueva licencia, únicamente presentando una declaración responsable.

– *Ley 8/2020, de 11 de noviembre, de garantía de derechos de las personas lesbianas, gais, trans, transgénero, bisexuales e intersexuales y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.* Esta ley consta de 50 artículos, que se estructuran en un Título Preliminar, cuatro Títulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Tras delimitar su objeto y ámbito de aplicación (Título Preliminar), se identifican los principios orientadores y se reconocen diversos derechos como el derecho a no revelar la identidad sexual o la prohibición de ser requerido para someterse a pruebas al efecto así como la expresa prohibición de terapias aversivas (Título I), para pasar posteriormente a definir las políticas públicas garantes de la igualdad de trato y de la prohibición de la discriminación por razón de orientación sexual (Título II) que tienen reflejo específico en el

ámbito educativo, sanitario, servicios sociales, empleo, cultura, ocio y deporte, con especial referencia a los menores en algunos de estos ámbitos. En el Título III se regulan una serie de medidas de garantía de la igualdad de oportunidades y, por último, el Título IV contiene el régimen sancionador con la relación de infracciones.

– *Ley 9/2020, de 2 de diciembre, de Agilización de la Tramitación de Ayudas de SODERCAN, S.A.,* prorroga el apoyo otorgado a SODERCAN por la Ley 3/2020 durante seis meses más. Nuevamente estamos ante una Proposición de Ley de todos los grupos parlamentarios aprobada por unanimidad en tan solo doce días.

– *Ley 10/2020, de 22 de diciembre, de Agilización en las Ayudas a Tramitar por la Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte, S.L.* destinadas a paliar los efectos de la pandemia causada por el Covid-19, incorpora el mismo mecanismo de apoyo temporal, en este caso a través de la Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte, para la gestión de las subvenciones que corresponde tramitar a esta empresa de capital público. La Proposición de Ley de todos los grupos parlamentarios fue aprobada por unanimidad en tan solo once días.

– *Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2021.*

El Presupuesto total del año 2021 asciende a 3.076.362.511 euros, lo que supone un notable incremento del 6,6% respecto al año 2020. En el cuadro se muestran datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2021 comparadas con las de los tres años anteriores.

PRESUPUESTO PARA 2020 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2017, 2018 y 2019

	2018 Ley 8/2017	2019 Ley 10/2018	2020 Ley 4/2019	2021 Ley 11/2020
Justicia	31.443.571	32.306.214	34.049.058	34.560.810
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	14.327.392	15.060.394	15.707.167	17.342.681
Política exterior	3.526.224	3.746.385	4.728.546	6.521.742
Servicios sociales y promoción social	230.204.778	236.960.421	244.399.303	252.918.663
Fomento del empleo	96.234.032	98.443.330	98.443.330	100.056.330
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	23.750.715	21.193.026	22.039.635	22.852.574
Sanidad	854.602.546	874.227.540	922.064.244	996.633.244
Educación	556.764.111	581.467.961	579.761.602	612.389.313
Cultura	30.798.121	31.311.809	30.774.954	33.823.380
Agricultura, Pesca y Alimentación	51.413.695	52.676.344	55.900.822	61.851.946
Industria y energía	39.250.645	39.822.161	41.425.474	45.318.822
Comercio, Turismo y Pymes	24.950.447	25.169.173	25.439.237	28.193.181
Infraestructuras	240.163.602	252.966.865	232.619.752	239.160.170
Investigación, Desarrollo e Innovación	8.261.360	8.697.745	28.300.304	28.193.181
Otras actuaciones de carácter económico	32.916.246	34.022.798	53.368.623	55.312.513
Alta dirección	9.517.981	9.678.644	10.095.494	10.124.441
Servicios de carácter general	37.283.337	46.795.401	46.457.502	49.582.523
Administración Financiera y Tributaria	17.574.723	19.303.992	8.862.515	6.442.786
Deuda Pública	426.140.404	487.149.570	431.458.226	474.902.476
TOTAL	**2.729.123.930**	**2.850.999.773**	**2.888.232.612**	**3.076.362.511**

La sanidad, la educación, las políticas sociales y el empleo son las partidas más importantes y acaparan, como en años anteriores, casi dos terceras partes del presupuesto. La que más crecimiento experimenta es sanidad, con 74.569.000 adicionales, seguida de educación, con 32.627.711 de incremento, mientras que los Servicios Sociales contará con 8,5 millones más que en 2020. Las demás políticas son objeto de un ligero incremento salvo la Investigación, Desarrollo e Innovación que rebaja levemente su presupuesto.

– *Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.* Siguiendo con la tradición, la última Ley del año ha sido la ley de acompañamiento o ley "escoba" que, modifica diversas tasas y crea algunas nuevas; declara de interés general determinadas obras en materia de encauzamiento y defensa de márgenes de ríos en áreas urbanas, o que causen afección a áreas urbanas; y reforma en mayor o menor medida un total 23 leyes, alguna del propio año 2020.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

Por lo que hace a la conflictividad, y dada la peculiaridad del año 2020, hemos de diferenciar, de un lado, la conflictividad que han generado las medidas adoptadas por el Gobierno y la Administración con ocasión de la pandemia, y, de otro, la conflictividad ordinaria.

A finales de febrero se detectaron en Cantabria los primeros casos de Covid-19 y el día 5 de marzo se publicó en el BOC la primera medida adoptada al amparo de la legislación sanitaria: la Resolución del Consejero de Sanidad, de 4 de marzo, que dispone que los eventos deportivos profesionales en los que se espere una alta presencia de aficionados se desarrollarán sin público (a puerta cerrada). El 13 de marzo, un día antes de que se declarara el Estado de alarma, se adoptaron más medidas restrictivas generales, entre ellas la suspensión de la actividad educativa (Resolución del Consejero de Sanidad de 12 de marzo); así como de toda actividad de restauración, centros deportivos, religiosos, recreativos, etc. (Resolución del Consejero de Sanidad de 13 de marzo) y otras medidas específicas de suspensión de la actividad presencial de los empleados públicos (Resolución de la consejera de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior de 13 de marzo). La declaración del Estado de Alarma mediante RD 463/2020, de 14 de marzo, supuso que fuera el Estado quien asumiera desde ese momento las competencias, si bien la Comunidad Autónoma de Cantabria adoptó alguna Resolución aclaratoria en materia de suspensión de plazos, y otros aspectos, así como medidas de apoyo en forma de ayudas para paliar el impacto económico de la pandemia. Más tarde, en ejecución del conocido como "Plan nacional de desescalada", el campo de actuación de la Comunidad Autónoma de Cantabria se amplió, permitiendo un margen de maniobra propio que llevó a la adopción de distintas decisiones que culminaron con la aprobación del Decreto 1/2020, de 7 de junio del Presidente de la Comunidad Autónoma, por el que se establecen medidas específicas correspondientes a la Fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria, vigente hasta su derogación por el Decreto 2/2020, de 18 de junio, del Presidente, por el que se

dispone la entrada de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en la situación de nueva normalidad. A partir de ese momento las medidas sanitarias se contienen, principalmente, en la Resolución del Consejero de Sanidad de 18 de junio, que ha sufrido numerosas modificaciones desde entonces.

La declaración del segundo estado de alarma a través del RD 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021, ha supuesto que convivan medidas adoptadas por el presidente del Gobierno de Cantabria a su amparo, como autoridad delegada (limitaciones horarias generales o "toque de queda"; cierres perimetrales; limitación del derecho de reunión y de los encuentros religiosos), junto a otras medidas adoptadas por otras autoridades autonómicas en el ejercicio de sus competencias propias en materia sanitaria (actividades comerciales, hostelería y restauración, actividades culturales, deportivas, turísticas, ocio, caza y pesca, y de servicios sociales, etc.).

Pues bien, por lo que respecta a la conflictividad que han generado las medidas Covid-19 adoptadas por la Comunidad Autónoma, podemos afirmar que no ha sido mucha y que, cuando ha existido, se ha saldado normalmente, tanto en sede cautelar como con ocasión de la autorización judicial de las medidas sanitarias, a favor de la Administración.

La litigiosidad se ha centrado principalmente en las medidas de cierre que afectan a la hostelería, al impugnarse diversas resoluciones adoptadas en ese sentido por el consejero de Sanidad, habiendo denegado el Tribunal Superior de Justicia todas las medidas cautelares solicitadas (Autos del TSJ 73/2020, de 20 de agosto de 2020; 74/2020, de 21 de agosto de 2020; Auto de 11 de septiembre de 2020; Auto de 1 de octubre de 2020). También ha denegado la Sala la medida cautelar solicitada en relación con el confinamiento de Santoña mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 8 de septiembre (Auto de 11 de septiembre de 2020).

El único supuesto en que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria acordó suspender cautelarmente una medida sanitaria fue al impugnar un sindicato la Resolución de la Consejera de Educación de 30 de octubre de 2020 que modificaba el calendario escolar previamente aprobado por Orden EFT/22/2020, de 24 de junio. La Resolución establecía que la semana del 2 al 6 de noviembre de 2020 dejaba de ser no lectiva (Auto del TSJC 119/2020, de 3 de noviembre de 2020. DDFF 269/2020) y la Sala concede la medida cautelar con lo que el calendario escolar quedó tal y como había sido aprobado en junio.

En lo que respecta al resto de la litigiosidad ordinaria, a lo largo del año se han dado algunos asuntos de interés general que han sido resueltos en casación por el Tribunal Superior.

En cuanto a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior en casación destacaremos en primer lugar las dos dictadas con ocasión de las Sentencias del TSJC desestimatorias de unas reclamaciones de responsabilidad formuladas por empresas que en su día se presentaron al concurso público de asignación de potencia eólica convocado en 2009 anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en 2012, lo que confirmó el Tribunal Superior en 2015. La cuestión sobre la que existe interés casacional consiste en determinar el impacto que sobre la

responsabilidad patrimonial puede tener una norma legislativa posterior que deja sin efecto las asignaciones de potencia eólica (Ley de Cantabria 7/2013) del concurso anulado y que no prevé un régimen indemnizatorio específico, a efectos de determinar si esa actuación del poder legislativo rompe el nexo causal entre los posibles daños padecidos por el administrado y la actuación administrativa. Pues bien, las SSTS 62/2020, de 23 de enero de 2020; 65/2020, de 23 de enero; y 376/2020, de 12 de marzo, casan las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia al considerar que la Ley no incidió sobre la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de la convocatoria del concurso, ya que afectaba únicamente a las asignaciones de potencia.

Es interesante también la STS 1584/2020, de 23 de noviembre (recurso de casación 6552/2019) que clarifica el alcance de la legitimación de las personas jurídicas comprendidas en el art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, para el ejercicio de la acción popular. Se trata, en concreto, del lobo, que al Norte del río Duero es objeto de actividad cinegética lo que, según el Tribunal Superior, no excluye su condición de especie de interés comunitario y, como tal, protegida. En consecuencia, es de aplicación la acción popular para su defensa.

Destaca finalmente la STS 1563/2020, de 19 de noviembre (recurso contencioso-administrativo 388/2017) sobre el reparto de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. En esta Sentencia se sigue el mismo criterio que en otro asunto igual, relativo a Extremadura, concluyendo en ambos casos que debe existir un reparto mancomunado de responsabilidad de manera que un 50% recaiga en la Administración del Estado y el otro 50% en la Comunidad Autónoma de Cantabria, dado que las irregularidades detectadas en las ayudas directas concedidas tienen su origen en deficiencias atribuibles también a la Administración del Estado en su función de coordinación.

En los demás órganos judiciales (Audiencia Nacional y Tribunal Superior de Justicia), la conflictividad de mayor interés se ha centrado en asuntos relacionados con la actividad contractual y convencional de distinta naturaleza.

Así, la Audiencia Nacional resolvió, en Sentencia de 24 de enero de 2020 (PO 114/2018), el conflicto que desde hace años existe entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre la financiación de las obras del Hospital Valdecilla. La Comunidad Autónoma solicitaba que se reconociera su derecho al abono de una partida presupuestaria nominativa contemplada con ese fin en la LPGE de 2015 para el año 2016. La AN considera que la Comunidad Autónoma tenía una expectativa de cobro de esa financiación, basada en actuaciones precedentes del Estado, y que, por consiguiente, tiene derecho a que se suscriba el oportuno Convenio. La Sentencia es firme al haberse inadmitido el recurso de casación mediante providencia de 3 de diciembre de 2020.

Muy diferente, pero también en materia de convenios, es el asunto resuelto por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sentencia 152/2020, de 18 de mayo (PO 250/2019) que se pronuncia sobre la legalidad de un encargo a medio propio realizado mediante convenio entre la Consejería de Educación y un medio propio, la Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte, SL (SRECD), para la prestación del servicio de

apoyo al primer ciclo de la Educación Infantil en colegios gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma para el curso 2018/2019. El sindicato recurrente considera que existen medios idóneos en la Administración para realizar esos servicios (la bolsa de Técnicos Superiores en Educación Infantil resultante de la oferta de empleo público), lo que la Sala rechaza al considerar que el concepto "medios idóneos" del Gobierno de Cantabria, a los efectos del presente proceso, estaría constituido por los TTSSEI que forman parte del personal de la Administración Autónoma en concepto de empleados públicos, es decir funcionarios o laborales, condición que no cumplen los integrantes de la "lista de espera" o "bolsa".

Por último, cabe citar por su larga y compleja trayectoria en la conflictividad de esta Comunidad Autónoma, las más recientes decisiones de la Sala relacionadas con los derribos de edificaciones ilegales. La Sala ha denegado varias peticiones de mediación intrajudicial para resolver aspectos relacionados con la ejecución de estas Sentencias por considerar que el art. 19 de la LEC no es aplicable al proceso contencioso-administrativo, dado que estamos ante materias no susceptibles de transacción a las que se refiere el art. 77 LJCA y 86.1 LPAC (Autos del Tribunal Superior de Justicia de 18 de febrero de 2020, PO 1715/1998; y 12 de febrero de 2020, PO 1721/1996), que se trata de una función jurisdiccional que no puede ser derivada a terceros y que únicamente pretende dilatar nuevamente la ejecución de las Sentencias (Auto del TSJ de 11 de agosto de 2020, PO 1715/1998).

CASTILLA Y LEÓN

Juan Maria Bilbao Ubillos
Universidad de Valladolid

1.– Actividad político-institucional

Arrancó el 2020 con buenas expectativas socio-económicas y un apretado calendario legislativo por delante. Con la legislatura a punto de alcanzar la velocidad de crucero y un Gobierno más vertebrado y fogueado, se iba a poner a prueba su capacidad de liderazgo y de gestión. Y en esas estábamos cuando estalló de repente la crisis provocada por la pandemia, que trastocó dramáticamente todas las previsiones. No es mi papel evaluar la solvencia de la respuesta de las instituciones a esa prueba de estrés o el acierto de las medidas adoptadas, pero sí constatar como simple observador la aparente solidez del Ejecutivo de coalición. No se han registrado disputas o escaramuzas entre los dos socios (no han trascendido al menos) y la relación entre el presidente y el vicepresidente y entre los consejeros de ambas formaciones ha sido de guante blanco. El Gobierno parece cohesionado y funciona como un equipo, sin sobresaltos ni fisuras a simple vista. A ello hay que sumar la disciplina mostrada hasta el momento por los dos grupos parlamentarios que respaldan al Gobierno y la buena salud de los pactos de gobernabilidad a escala local.

Curiosamente esa estabilidad sólo se ha visto perturbada de forma tangencial por las desavenencias que tensionan las relaciones entre los dos líderes que encabezan el Gobierno y sus respectivos partidos. Por un lado, han aflorado algunas disensiones entre F. Igea y la dirección regional de Ciudadanos, de la que el vicepresidente no forma parte. Una rivalidad que se remonta a las agitadas primarias del año pasado para la designación del candidato a la presidencia de la Junta. Y por otro, A. Fernández Mañueco viene marcando distancias con la estrategia de confrontación pilotada por Pablo Casado, apostando por una política más templada basada en la moderación y el entendimiento, tanto con los grupos de la oposición como con el Gobierno de la nación (con una actitud constructiva, de leal cooperación, en el Consejo Interterritorial de Salud). Conviene recordar que Mañueco apoyó en su día la candidatura de Soraya Sáenz de Santamaría y ha sobrevivido de momento a los desafectos que aplican en los partidos de este país los vencedores de las primarias internas.

En cuanto a la relación entre el Gobierno y la oposición, es de una empatía y lealtad modélicas durante la fase más aguda de la pandemia. Ese clima de colaboración se refleja en el apoyo de todos los grupos parlamentarios a las medidas adoptadas por la Junta en los primeros meses y en la firma el 17 de junio del Pacto por la Recuperación. Pero nada más rubricarse este acuerdo –el giro ya es perceptible en el debate sobre política general del 1 de julio– se observa un cam-

bio en la actitud de los dirigentes del PSCyL y Podemos, que marcan distancias y elevan el tono de sus críticas progresivamente.

1.1.– Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha estado marcada, como no podía ser de otro modo, por la emergencia sanitaria motivada por la vertiginosa propagación del coronavirus. Tras la declaración del estado de alarma el 14 de marzo, la inmensa mayoría de las iniciativas y deliberaciones giraron en torno a la pandemia y las medidas para contenerla. Se abrió un paréntesis en el que todo lo demás pasó a un segundo plano y llegó a paralizarse incluso durante varias semanas el funcionamiento ordinario de la Cámara.

Pero antes de que se decretase el confinamiento, no faltaron algunos asuntos de interés en agenda de las Cortes. El más destacado fue sin duda el debate sobre la Propuesta de reforma del Estatuto promovida por los Grupos Popular y Ciudadanos el pasado año. Ya indicamos en el *Informe* de 2019 que la iniciativa, prevista expresamente en el acuerdo de gobierno, tenía como único objetivo la supresión del privilegio del aforamiento de que disfrutan los Procuradores y los miembros de la Junta (arts. 22 y 29 EACYL). Advertíamos entonces que el cálculo partidista y la falta de cintura de los responsables de las principales fuerzas políticas de la región podían dar al traste con este intento de liquidar una prerrogativa que unos y otros consideran anacrónica. Un fundado temor que se hizo finalmente realidad. En efecto, el 4 de marzo el Pleno rechazó la citada Propuesta en una votación final que registró 42 votos a favor y 38 abstenciones (PSOE, Podemos y UPL). Mientras el portavoz de los populares recordaba que todos los partidos se comprometieron en sus programas electorales a suprimir los aforamientos y se mostraba dispuesto a negociar con los socialistas una reforma en profundidad del Estatuto, los portavoces de la izquierda parlamentaria insistían en que la reforma no debía limitarse a ese aspecto y reclamaban la inclusión de su propuesta de "blindaje social" para garantizar en cada ejercicio presupuestario un mínimo de inversión social (sanidad, educación, dependencia, acceso a la vivienda...).

En la misma sesión plenaria se aprobó el Acuerdo de la Junta de 20 de febrero por el que se fijaba el límite de gasto no financiero para el ejercicio 2020. Se daba así el primer paso para la presentación de un proyecto de presupuestos, después de dos prórrogas sucesivas, pero la pandemia frenó en seco el proceso que acababa de iniciarse.

Los acuerdos adoptados el 13 de marzo por la Mesa de la Cámara marcarán el punto de inflexión por lo que respecta al desarrollo de la actividad parlamentaria. Se aprueba un Plan de Contingencia, que contiene una serie de medidas, tanto de higiene como de flexibilidad horaria y teletrabajo del personal de la Cámara y suspensión de visitas. Y se adopta el acuerdo por el que se suspende con carácter excepcional el segundo periodo ordinario de sesiones (febrero-junio) por la situación de crisis sanitaria, con la consiguiente interrupción de los plazos para la tramitación de los asuntos parlamentarios. Durante este periodo, se dice en el texto aprobado, velará por los poderes de la Cámara la Diputación Permanente,

que podrá celebrar sesiones cuando sea convocada con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. Una solución muy discutible que, como han puesto de manifiesto algunos expertos, pudo vulnerar los derechos inherentes al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE) de los parlamentarios que no son miembros de ese órgano. De hecho, en una sesión de la Diputación Permanente celebrada el 17 de marzo –la única que tuvo lugar en este período– compareció, a petición propia, el presidente de la Junta, para informar sobre la evolución de la situación y las medidas adoptadas para plantar cara al coronavirus. Todos los grupos cerraron filas en torno al Gobierno y Mañueco agradeció el tono y las aportaciones de todos cuantos intervinieron en el debate.

Este régimen excepcional concluyó con la aprobación por la Mesa de un acuerdo, fechado el 17 de abril, por el que se levanta la suspensión decretada el 13 de marzo. Eso sí, la actividad parlamentaria deberá desarrollarse por el momento reduciendo al máximo posible la presencia de los procuradores en la sede de las Cortes. El 24 de abril se celebró el primer Pleno después de cinco semanas de "letargo". En esta sesión compareció, de nuevo a petición propia, el presidente de la Junta para informar sobre las "actuaciones ejecutadas" por el Gobierno en relación con el Covid-19 y defender la convalidación del Decreto-ley 2/2020. Comenzó su intervención agradeciendo el extraordinario esfuerzo de gestión de la Consejería de Sanidad e insistió en que además se había reforzado la red de protección social para no dejar a nadie atrás y amortiguar el impacto de la crisis sobre el tejido productivo y el empleo. Se mantiene aún en el hemiciclo el clima de complicidad de la primera comparecencia. Hasta el punto de que se aprueba por unanimidad la convalidación del Decreto-ley. El portavoz del Grupo Socialista justifica su apoyo recalcando que es el momento de la responsabilidad, de anteponer el interés general, de estar unidos. Han sido leales desde el principio y va a seguir estando al lado del Gobierno hasta el final, sin exigir contraprestación alguna, porque ahora el único adversario es el virus. Reconoce que el contacto con el Gobierno ha sido fluido y se les ha facilitado información, aunque no hayan incluido ni una sola de sus propuestas. En la misma línea, el portavoz de Podemos anunciaba su voto favorable "por lealtad institucional", pese a ser una norma claramente insuficiente.

El 12 de mayo se celebra el primer Pleno de control al Gobierno tras el confinamiento. Se va restableciendo paulatinamente la normalidad. El 17 de junio las principales formaciones políticas (PP, PSOE, Podemos y Por Avila, todos menos Vox y UPL) firman el Pacto por la Recuperación Económica, el Empleo y la Cohesión Social. Pero ese espíritu de unidad y concordia tiene fecha de caducidad. Una semana después, en el Pleno del 24 de junio, los Decretos-leyes 3, 4 y 5/2020 se convalidan, pero ya no de forma unánime: la oposición se abstiene o vota en contra.

El debate sobre política general de la Junta (30 de junio y 1 de julio) no fue especialmente bronco, pero las espadas vuelven a estar en alto. Tudanca, el portavoz socialista, recuerda que su grupo ha sido leal y responsable y no ha utilizado la pandemia para tratar de debilitar al Gobierno. Pero llega la hora de hacer balance. Y le preocupa la falta absoluta de autocrítica del presidente. Le reconoce su dedicación y prudencia, pero los datos son muy malos. Castilla y León es

una de las Comunidades más golpeadas: con menos del 5% de la población de España, acumula el 8% de los contagiados y el 10% de los fallecidos. Se ha afrontado esta epidemia con una sanidad debilitada por años de recortes y un modelo residencial que primaba el negocio sobre el cuidado a nuestros mayores, y eso, concluye, tiene consecuencias. Mañueco reprocha al portavoz socialista que se aparte de la línea de diálogo y moderación de las últimas semanas. Y reivindica su probada capacidad para llegar a acuerdos, no sólo en las Cortes, también con los agentes sociales, con las corporaciones locales y con el Gobierno de España. La Junta ha estado a la altura de las circunstancias y ha demostrado una vez más que es una de las Comunidades que mejor gestiona los servicios públicos. Insta al líder socialista a abandonar el argumentario partidista y restaurar los espacios de entendimiento.

En la sesión del 1 de julio se aprobaron 74 resoluciones. Todas las propuestas presentadas por PP y Cs menos una salen adelante sin votos en contra. Se aprobaron también 4 propuestas de los socialistas, 4 de UPL, 3 de Vox, 2 de Por Ávila y 1 de Podemos. Además de las resoluciones dirigidas a la Junta (elaboración de Proyectos de Ley de Atención Residencial y Cambio Climático y Transición Energética, apoyo a las plantas del sector de la automoción, mantenimiento las bonificaciones existentes en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, reducción de las tasas universitarias de primera matrícula, aplazamiento del pago de tributos autonómicos para ciudadanos, autónomos y pymes, un fondo de 250 millones de euros para la recuperación de la sanidad tras la pandemia...), se incluyen otras que siguen una pauta habitual en los Parlamentos autonómicos cuando el Gobierno de la nación es de distinto color político: se insta a la Junta a solicitar del Gobierno de España la transferencia de la gestión del Ingreso Mínimo Vital, el mantenimiento de las transferencias finalistas correspondientes a políticas activas de empleo o una distribución equilibrada y justa del marco de estabilidad presupuestaria (déficit y deuda) y de los fondos para la reconstrucción de la UE.

En el ejercicio de la función de control siguen teniendo un especial protagonismo mediático las **comisiones de investigación**. Ya aludimos en el *Informe* de 2019 a la reactivación de la Comisión de investigación creada en la anterior legislatura para estudiar la adjudicación de parques eólicos y dos operaciones inmobiliarias de la Junta tras la sentencia del Tribunal Constitucional que estimó el recurso de amparo promovido por dos procuradores socialistas ante el bloqueo que paralizaba el trabajo de dicha Comisión. Pues bien, en enero se constituyó de nuevo la Comisión de Investigación, ampliando (una vez más) su objeto a las oficinas del sector público de Castilla y León en el extranjero. La presidencia recayó en un procurador de Ciudadanos.

El 30 de julio, casi cinco años después de su creación, tiene lugar la primera comparecencia ante la Comisión. Es el actual presidente de la Junta, Fernández Mañueco, quien se somete a las preguntas de los parlamentarios que la componen. Y lo hace remarcando su voluntad de colaboración, aunque poco o nada tenga que aportar, por ser completamente ajeno a los hechos investigados. Tanto el portavoz de Ciudadanos, que había pedido su comparecencia, como, sobre todo, el del Grupo Socialista denunciaron las trabas que el PP había puesto al normal desarrollo de los trabajos de la Comisión e insistieron en que Ma-

ñueco había ocupado cargos de gran responsabilidad durante el tiempo en que esta trama de corrupción estuvo operativa: entre 2001 y 2007 fue consejero de Presidencia y de Administración Territorial y una de sus competencias era la coordinación y la dirección orgánica de las delegaciones territoriales de la Junta, que jugaban un papel decisivo en la autorización de los parques eólicos hasta que la Consejería de Economía avocó esa competencia. Luego sería consejero de Justicia e Interior y secretario general del PP. Se le pregunta si esos delegados no le trasladaron algún indicio o sospecha de irregularidades. Mañueco rechaza de plano las insinuaciones y como prueba elocuente de su nula relación con los hechos recuerda que en febrero de 2019 la Comisión no consideró procedente solicitar su comparecencia (no figuraba en efecto en la lista de 43 comparecientes). Lo único que ha cambiado, aduce, es que ahora es el presidente de la Junta.

En los meses de septiembre y octubre comparecieron tres ex-consejeros de la Junta y el principal implicado, Rafael Delgado, que fue viceconsejero de Economía y es uno de los 12 imputados por los delitos de prevaricación, malversación, revelación de secretos, tráfico de influencias, cohecho y fraude en el Auto del Juzgado de Instrucción nº 2 de Valladolid que en enero de 2020 decretó la apertura de juicio oral y fijó una fianza solidaria de 18 millones de euros para asegurar la posible responsabilidad civil.

De las otras dos Comisiones de investigación creadas en esta legislatura, sólo la que tiene como objeto "la financiación y los planes de medios de la Junta" pudo iniciar su actividad, centrada en los procedimientos y criterios de adjudicación de las campañas de publicidad institucional. En el curso de las cinco sesiones celebradas comparecieron los secretarios generales de las diferentes Consejerías en la pasada legislatura. El 2 de diciembre el Pleno rechazó la Propuesta de creación de una Comisión de Investigación sobre la gestión y las actuaciones realizadas en los centros de servicios sociales de carácter residencial ante la pandemia de Covid-19, presentada por los grupos de la oposición.

Por lo que concierne a las **instituciones propias** de la Comunidad que se sitúan en la órbita del Parlamento, la Comisión de Economía y Hacienda aprobó en su sesión de 20 febrero el Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2020, que recoge 16 procedentes de planes anteriores y otras tantas nuevas. El Consejo reitera en el preámbulo del proyecto la conveniencia de modificar su ley reguladora para corregir una anomalía a la que ya nos hemos referido en *Informes* anteriores: Castilla y León es la única Comunidad cuyo órgano de control externo no goza de autonomía para aprobar su Plan Anual de Fiscalizaciones, que ha de someterse a la aprobación de las Cortes. El Grupo Socialista registró una Propuesta de modificación del Plan recién aprobado para incluir la fiscalización del contrato para la construcción y explotación del Hospital de Burgos (2006), que ha sufrido importantes modificados y sobrecostes, pero fue rechazada por la Comisión en su sesión del 10 de septiembre.

El Procurador del Común compareció para presentar el Informe Anual correspondiente a 2019 en el Pleno de carácter monográfico que tuvo lugar el 26 de mayo. Se tramitaron 5.694 quejas, se dictaron 982 resoluciones y se iniciaron 34 actuaciones de oficio. Crece el número de las quejas masivas, presentadas en relación con un mismo asunto, confirmándose así una tendencia inaugurada en

los últimos años. En cuanto al grado de aceptación de sus resoluciones, un 67% de las remitidas con recomendaciones, sugerencias o recordatorios fueron contestadas por la administración o entidad pública destinataria; de ellas, un 68% fueron aceptadas totalmente, un 14% lo fueron parcialmente, y un 18% fueron rechazadas. El grado de aceptación ha aumentado, pero sigue siendo preocupante el número de resoluciones que no son respondidas por la entidad concernida. Entre las actuaciones de oficio, cabe destacar las relativas al acceso a internet de banda ancha y telefonía móvil en el medio rural, las "novatadas" en el ámbito universitario, los cortes de suministro eléctrico o la protección a los menores extranjeros no acompañados (MENA).

A tenor de los datos contenidos en la Memoria de 2019, la actividad del Consejo Consultivo se incrementó significativamente ese año: 622 dictámenes aprobados, un 12% más que en 2018. Un sobreesfuerzo que se asume sin mengua de la celeridad en la resolución de los expedientes: un promedio de 14 días hábiles. Además, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales resolvió 215 recursos, un 66% más que el año anterior, siendo la duración media del procedimiento de 29 días hábiles. Y lo que es más importante, la *auctoritas* del Consejo se mantiene en cotas muy altas: casi el 96% de las resoluciones finalmente adoptadas por las administraciones consultantes se tomaron de acuerdo con el correspondiente dictamen.

1.2.– La actuación del Gobierno regional

En el mes de mayo se produjo un cambio en la composición del Gobierno, que vino motivado, al parecer, por discrepancias entre Germán Barrios, el consejero de Empleo e Industria designado a propuesta de Ciudadanos, y F. Igea, el vicepresidente del mismo partido. Cansado de las injerencias de este último, que ya impuso a un hombre de su absoluta confianza como viceconsejero, Barrios presentó su dimisión y fue sustituido el 28 de mayo por la leonesa Ana Carlota Amigo, portavoz de Ciudadanos en el Parlamento regional. Se cerró así esta primera crisis de Gobierno.

El 27 de febrero se confirma el primer caso de Covid-19 en Segovia y el 12 de marzo se registra el primer fallecimiento en Salamanca. El Consejo de Gobierno toma sus primeras medidas preventivas en una reunión extraordinaria que tiene lugar el 11 de marzo: con ellas trata de contener los contagios en el municipio de Miranda de Ebro. Al día siguiente, aprobó un segundo bloque de medidas, unas para toda la Comunidad y otras específicas para los municipios de Burgos y Miranda de Ebro. Entre las primeras, la suspensión de la actividad presencial de todos los centros de día y la restricción de las visitas en residencias de ancianos y personas con discapacidad. El 14 de marzo la Gerencia Regional de Salud activó el nivel III del Plan de Respuesta Asistencial frente al Covid-19, suspendiendo toda la actividad programada en los hospitales y las consultas en primaria. En las semanas siguientes, la Junta no ahorró esfuerzos para tratar de adquirir directamente en un mercado desaforado respiradores y material de protección (mascarillas, guantes, batas, pantallas...) para el personal sanitario y de los servicios sociales. Contrató para ello varios vuelos desde China.

Para dar una respuesta ágil y eficaz a la alerta sanitaria, se consideraron necesarios algunos ajustes en la gestión presupuestaria. El 16 de marzo la Junta aprueba un Decreto por el que se establece la no fiscalización previa de los actos de contenido económico que realice la Administración para hacer frente a esta situación extraordinaria. Con esa misma finalidad, flexibilizar y agilizar la tramitación de pagos y ayudas, una resolución de 18 de abril de la Consejería de Economía y Hacienda vino a sustituir el ejercicio ordinario de la función interventora por el control financiero permanente. El 26 de marzo el Consejo de Gobierno modificó el Decreto que regulaba las condiciones de la prórroga de los Presupuestos en el ejercicio 2020 para disponer de más recursos y atender las necesidades de gasto más urgentes. Y para garantizar esa liquidez en un contexto tan inquietante elevó en mayo el límite fijado para operaciones de endeudamiento, acudiendo para ello al Fondo de Facilidad Financiera.

Para dar cobertura a las medidas urgentes de mayor calado, la Junta recurre a la figura del Decreto-ley. Como luego veremos, el aprobado el 16 de abril, que desarrolla el plan de choque acordado el 25 de marzo con los agentes sociales en el Consejo del Diálogo Social, es el primero de los ocho que el Gobierno aprobará a lo largo del año para luchar contra la pandemia y mitigar su impacto social y económico.

El 17 de junio las principales fuerzas políticas con representación en las Cortes suscribieron con el presidente de la Junta el Pacto para la Recuperación Económica, el Empleo y la Cohesión Social, que recoge un listado de 86 medidas para adaptar la normativa vigente al nuevo escenario de desescalada, tras expirar la última prórroga del estado de alarma. Dentro esas coordenadas, la Junta aprobó el 19 de junio el Plan de Medidas de Prevención y Control, tratando de conciliar en el mayor grado posible la protección de la salud pública con la recuperación de la libertad de movimientos y la actividad social y económica. Sin embargo, la evolución de la situación epidemiológica obligó a modificar ese Plan mediante acuerdos posteriores (como los fechados el 9 y 16 de julio y el 20 de agosto), que impusieron mayores restricciones. Paralelamente, se intervenía en municipios concretos, en los que el riesgo de trasmisión comunitaria era extremo, ordenando confinamientos perimetrales y limitando los contactos sociales.

El 23 de octubre, dos días antes de que se declarara el segundo estado de alarma, el Consejo de Gobierno aprobó un acuerdo (73/2020) por el que se limitaba la libertad de circulación de las personas mediante la imposición de un "toque de queda" entre las 10 de la noche y las 6 de la mañana por un período inicial de 14 días. Pero este acuerdo no fue ratificado por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al entender que tal restricción rebasaba el presupuesto habilitante de la LO 3/1986.

Tras la entrada en vigor del RD 926/2020, de 25 de octubre, el presidente de la Junta, en su condición de autoridad competente delegada, dictó una serie de acuerdos (9, 10 y 11/2020), que prepararon el terreno para el Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta, por el que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se aprueba un nuevo Plan de Medidas de Prevención y Control, que se ajusta a lo previsto en las actuaciones de respuesta coordinada aprobadas el 21 de octubre por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Se

establecen cuatro niveles de alerta en función del riesgo sanitario y se desgranan las medidas a aplicar en cada uno de ellos.

El 17 de diciembre el Consejo de Gobierno aprobó una serie de medidas y recomendaciones para el período navideño. Se trata de evitar las aglomeraciones en espacios públicos y limitar la interacción social. Pero se permiten los encuentros familiares de hasta 10 personas, sin superar los dos grupos de convivencia, en las fiestas más señaladas. El cierre perimetral de la Comunidad se mantiene hasta el 10 de enero, pero se permite el tránsito de personas que acudan al domicilio habitual de familiares (no de allegados) entre el 23 y el 26 de diciembre y entre el 30 de diciembre y el 2 de enero.

En otro orden de cosas, el 22 de octubre el Consejo de Gobierno aprobó el techo de gasto no financiero para 2021, que aumenta el 14,6% hasta alcanzar los 10.980 millones de euros. Y en su reunión del 26 de noviembre dio por fin su visto bueno al Proyecto de Ley de Presupuestos para el próximo ejercicio y lo remitió a las Cortes junto con el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. Su principal objetivo es reactivar la actividad económica y el empleo garantizando los grandes servicios públicos, pero sin subir los impuestos. Destaca el aumento de los recursos destinados a la sanidad (un 21,68%, hasta alcanzar un 7.5% del PIB regional, lo que sitúa a la Comunidad a la cabeza del país en inversión sanitaria por habitante). El debate de totalidad tuvo lugar el 22 de diciembre. El Pleno rechazó las enmiendas a la totalidad de los Grupos Socialista y Mixto. El camino quedó expedito para la aprobación del proyecto en febrero de 2021, con arreglo al calendario previsto. Pero el retraso en su tramitación obligó a la Junta a aprobar el 30 de diciembre un Decreto por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos en vigor, los de 2018, para el próximo ejercicio.

El 10 de diciembre el Consejo de Gobierno aprobó la oferta definitiva de empleo público para 2020, que alcanza las 4.122 plazas. Y también el calendario normativo del Ejecutivo autonómico para el próximo año, que incluye las iniciativas que aún se encuentran en tramitación: 22 proyectos de ley, 103 decretos y 25 órdenes.

2.– Actividad normativa

El balance por lo que respecta a las leyes aprobadas es bien exiguo. La primera de esta legislatura (tras un paréntesis de más de un año) fue la Ley de 24 de julio, por el que se modifica la Ley 2/2006 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad con el objetivo de flexibilizar el régimen presupuestario ante situaciones excepcionales de emergencia de salud pública. Sigue la estela de los acuerdos y decretos a los que ya se ha hecho referencia, se tramitó por el procedimiento de lectura única (como las dos siguientes) y se aprobó prácticamente por unanimidad (sólo dos abstenciones).

La Ley 2/2020, de 24 de noviembre, modificó la normativa vigente en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía, que excluía a quienes ya estuvieran percibiendo otras prestaciones

públicas. Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y dado que en ocasiones la cuantía reconocida es inferior a la que le correspondería a la unidad familiar en concepto de renta garantizada de ciudadanía, se permite compatibilizar en este supuesto ambas prestaciones, complementando lo percibido en concepto de ingreso mínimo vital.

La Ley 3/2020, de 14 de diciembre, de modificación de la Ley 16/2010 de Servicios Sociales es la única que tiene su origen en una proposición de ley (de los Grupos Popular y Ciudadanos en este caso) y pretende garantizar la igualdad en el acceso al servicio de teleasistencia (atención en sus domicilios a las personas mayores o con discapacidad) en todo el territorio de Castilla y León. De la misma fecha es la cuarta y última ley de 2020, la que declara el Parque Natural de *Sabinares del Arlanza-La Yecla* (Burgos).

La Junta aprobó diez Decretos-leyes. A nadie puede sorprender tan elevada cifra en un contexto de emergencia sin precedentes, pero lo cierto es que la desproporción con respecto a las leyes de origen parlamentario es muy acusada. Si exceptuamos el primero, fechado el 30 de enero, que dio luz verde al incremento de las retribuciones para 2020 en el ámbito del sector público de la Comunidad (un 2%, en aplicación del Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero) y el tercero, de 18 de junio, por el que se modificó la Ley 7/2005 de la Función Pública en lo relativo a la elaboración y tramitación de las relaciones de puestos de trabajo, los demás guardan directa conexión con la crisis sanitaria.

Ya aludimos al Decreto-ley 2/2020, de 16 de abril, de medidas urgentes y extraordinarias para la protección de las personas y las empresas frente al impacto económico y social del Covid-19, que contempla diversas líneas de ayudas a familias y personas vulnerables, trabajadores, desempleados, autónomos y empresas, como una ayuda de 430 euros a los trabajadores sin ningún tipo de prestación o subsidio o una compensación económica para los afectados por ERTEs, que llegaron a ser más de 200.000. El Decreto-ley incluye asimismo medidas específicas para los sectores de la cultura, el turismo y el deporte y moratorias o bonificaciones en el pago de las cuotas de compra y alquiler de viviendas de protección pública.

Con el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva se pretende eliminar trámites y agilizar los procedimientos que pueden dificultar el ejercicio de una actividad económica, reduciendo cargas y plazos de tramitación y flexibilizando el régimen de intervención (declaraciones y comunicaciones en lugar de licencias y autorizaciones). De la misma fecha es el 5/2020, por el que se regulan las medidas extraordinarias que deben adoptarse en los centros residenciales de personas mayores o con discapacidad para garantizar la protección de usuarios y profesionales ante situaciones excepcionales de salud pública. La experiencia acumulada aconsejaba reforzar la atención prestada a los usuarios, la formación y la seguridad de los trabajadores y los controles.

El Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, provocó el

rechazo frontal de la oposición, que consideraba inaceptable la intromisión en la autonomía local, en la medida en que se condicionaba el uso de los fondos de cooperación que reciben los municipios de más de 1.000 habitantes, que habrán de destinarse a gastos de inversión y no a gastos corrientes.

Mediante el Decreto-ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias adoptadas por las autoridades autonómicas, se trata de ordenar y clarificar una regulación que se encontraba dispersa en varios textos legales. Mucho más limitado es el alcance del Decreto-ley 8/2020, de 3 de septiembre, por el que se modifica la Ley 7/2006 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas para posibilitar el ejercicio en un mismo establecimiento de distintas actividades recreativas, aunque se sometan a horarios máximos de apertura y cierre distintos. O del Decreto-ley 9/2020, de 10 de septiembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias para la atención domiciliaria de menores, personas dependientes o con discapacidad que deban guardar confinamiento domiciliario a causa de la pandemia Covid-19.

Finalmente, el Decreto-ley 10/2020, de 22 de octubre, de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias pormenoriza las competencias municipales en materia de inspección y sanción, reconoce la condición de autoridad sanitaria a determinados funcionarios y establece expresamente la obligación de las personas a las que se declare en situación de aislamiento o cuarentena de cumplir las medidas que se les impongan para evitar la propagación de la enfermedad.

3.– Relaciones de colaboración y conflictividad

En la jurisdicción constitucional, los dos recursos contra leyes autonómicas resueltos este año corrieron distinta suerte. Por un lado, mediante una Sentencia dictada 15 de julio, que sigue la pauta marcada por la STC 43/2019, el Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y anuló el precepto de la Ley 6/2018 que introducía un gravamen sobre la afección medioambiental causada por las centrales nucleares, que, como vimos, tenía en su punto de mira la central de Garoña (Burgos). Al constatar la equivalencia entre el gravamen establecido por la Comunidad Autónoma y el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica, llega el Pleno a la conclusión de que el precepto impugnado, al incurrir en una doble imposición, vulnera los art. 133.2 y 157.3 CE, así como el art. 6.2 LOFCA. Formula un Voto particular el Magistrado Xiol Ríos.

En cambio, las Sentencias 148 y 149/2020, de 22 de octubre, avalaron la constitucionalidad de la vigente Ley de caza, la 9/2019, y más concretamente de los preceptos relativos a la clasificación de especies cinegéticas y determinación de los períodos hábiles para el ejercicio de la caza, que habían sido impugnados por el Defensor del Pueblo y cuestionados por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Para el Tribunal, no estamos ante un

supuesto de ley singular autoaplicativa, porque esa modificación legal no es una respuesta *ad casum* a una medida cautelar suspensiva de la eficacia de la norma reglamentaria (el Decreto 10/2018) que regulaba la práctica de la caza, acordada en el seno de un proceso ante el Tribunal Superior de Justicia. La ley en cuestión regula con carácter general y abstracto la actividad cinegética (apela la sentencia a libertad de configuración del legislador a la hora de escoger el nivel de densidad normativa de esa regulación) y exige la realización de actividades administrativas posteriores, como la aprobación de un plan cinegético por coto, la expedición de licencias de caza o la fijación de los horarios, controlables por los tribunales. Tampoco es una ley de destinatario único, ya que sus previsiones van dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos, cazadores y administraciones competentes, con vocación de permanencia.

Esta sentencia vino precedida de otra dictada por el Tribunal Supremo el 18 de mayo, que estimó el recurso de casación interpuesto por la Junta contra la sentencia de 17 de mayo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y declaró ajustado a derecho el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regulaba la conservación de las especies cinegéticas, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, excepto el art. 9.4, cuya nulidad se mantiene. Pero poco después la Sentencia de la misma Sala de 22 de junio desestimó el recurso de la Comunidad contra otra sentencia del Tribunal Superior de Justicia que, en octubre de 2018, había declarado la obligación de la Administración autonómica de elaborar y aprobar Planes de Calidad del Aire para determinadas zonas, sin esperar a la aprobación de los correspondientes planes estatales.

Por otra parte, el atropello denunciado por Tudanca en el debate de convalidación se concretó en la presentación por más de 50 senadores del Grupo Socialista de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 6/2020, que fue admitido a trámite por providencia de 20 de octubre. En esas mismas fechas, el Tribunal Supremo admitió a trámite el recurso de la Junta que reclama al Estado el pago de 182 millones de euros, que es la cantidad que, según sus estimaciones, le debe a la Comunidad por la liquidación del IVA correspondiente a 2017 y otros conceptos. Una deuda que el Consejo de Gobierno ya reclamó sin éxito en febrero.

En el ámbito de las relaciones bilaterales con el Estado, hay que consignar el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión de Cooperación en relación con el Decreto-ley 4/2020. Constituido el correspondiente Grupo de Trabajo para resolver las discrepancias en torno a dos de sus preceptos, ambas partes las consideran solventadas atendiendo a los criterios interpretativos que se formulan en dicho acuerdo.

En cuanto a los convenios suscritos entre las dos Administraciones, cabe destacar el Protocolo suscrito el 10 de abril por el delegado del Gobierno y el consejero de Fomento para la coordinación de acciones en las residencias de mayores, que contempla la posible intervención de las Fuerzas Armadas, previa solicitud al Ministerio de Defensa. Ambos estampan también su firma el 1 de diciembre en el Protocolo de gestión de la atención a personas bloqueadas o retenidas en carreteras de Castilla y León ante una situación declarada de emer-

gencia por fenómenos meteorológicos adversos. En esa misma onda, la Junta y la Delegación del Gobierno firmaron el 21 de septiembre un Protocolo general para la coordinación de actuaciones en aplicación de las medidas de prevención y control para hacer frente a la Covid-19.

También merecen reseñarse los tres convenios de cooperación en materia estadística entre el INE y la Consejería de Economía y Hacienda (28/04, 25/06 y 16/11); el Convenio entre el Ministerio del Interior y la CACYL para la incorporación de sus unidades competentes al «Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género» (16/11); el Convenio entre el Ministerio de Educación, la Administración autonómica y la Entidad pública empresarial Red.es para la ejecución del programa "educa en digital", mediante acciones para apoyar la transformación digital del sistema educativo (17/11); el Protocolo general de actuación entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la CACYL para la cooperación en las actuaciones de mejora de la cobertura de internet de banda ancha (24/11); y el Convenio entre el OAE Inspección de Trabajo y, Seguridad Social y la CACYL para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección (02-12).

En el plano de la cooperación horizontal, reviste especial importancia el Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Junta de Castilla y León, fechado el 27 de octubre, que fue ratificado por el Pleno de las Cortes el 2 de diciembre. Es un convenio de amplio espectro (educación, medio ambiente, infraestructuras, cultura, energía, protección civil...) aunque destaca el capítulo relativo a la asistencia sanitaria que se presta a los habitantes de las zonas limítrofes. Castilla y León suscribió tanto con la Comunidad de Madrid como con la de Castilla-La Mancha sendos Protocolos generales para la actuación conjunta en situaciones de emergencia (01/06 y 20/06); un Protocolo sectorial para la coordinación funcional entre los centros 112 (01/06 y 01/09); y otro para la prevención y extinción de incendios forestales (01/06 y 15/09). Con la Comunidad de Madrid firmó un Protocolo sectorial para la coordinación funcional en materia de operaciones de emergencias en túneles en áreas limítrofes (01/06) y con Castilla-La Mancha un Protocolo de intenciones en materia de atención sanitaria (11/12). Con las Comunidades de Andalucía, Murcia y Madrid suscribió un Protocolo general de actuación para la puesta en común de buenas prácticas en materia de empleo, formación, trabajo y emprendimiento colectivo (28/09).

Debemos mencionar, por último, dos declaraciones conjuntas de los Gobiernos de Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha. La primera, suscrita en Soria el 3 de julio, para solicitar la designación de las provincias de Cuenca, Soria y Teruel como "zonas más desfavorecidas", debido a su situación demográfica, en el próximo mapa de ayudas regionales de la UE. Y la segunda, rubricada en Talavera de la Reina el 11 de diciembre, para reiterar su decidida voluntad de cooperación y su compromiso de coordinación a la hora de acceder a los fondos europeos de recuperación.

CASTILLA-LA MANCHA

Francisco Javier Díaz Revorio
Universidad de Castilla-La Mancha

1.– Introducción

Como sin duda ha sucedido en tantos lugares, la pandemia de Coronavirus ha ocupado todo el protagonismo en Castilla-La Mancha durante el año 2020. Desde luego, el peor aspecto estuvo constituido por sus devastadores efectos en términos de salud y pérdida de vidas humanas, que también se produjeron en otras Comunidades (y en otros países), pero que en el caso de Castilla-La Mancha fueron particularmente intensos en la primera ola del año, en la que se encabezó el ranking de fallecidos por cada cien mil habitantes, y se ocupó el tercer puesto en números absolutos, solo por detrás de Madrid y Cataluña (por ejemplo, *El Mundo,* 31 de mayo de 2020, p. 34). Evidentemente, la pandemia también ha tenido notables consecuencias económicas, siendo destacable sobre todo su negativo impacto sobre el empleo. Esta situación está en la base del Acuerdo Político para la Recuperación de Castilla-La Mancha firmado en junio entre PSOE y Ciudadanos.

Pero la pandemia afectó también al funcionamiento de las instituciones, provocando una paralización temporal de la actividad parlamentaria, así como varias reformas del Reglamento parlamentario para dar cobertura a sesiones virtuales y votaciones digitales, lo que permitió, junto con la mejora de la situación y la adopción de medidas necesarias para evitar los contagios, la posterior reanudación de la actividad, de forma incluso más intensa. En el ámbito de la orientación política, también la lucha contra el Covid-19 ha ocupado un protagonismo notable. También parece paralizado o suspendido el proceso para la reforma del nuevo Estatuto, que al inicio del año se había relanzado desde el Gobierno regional, aunque no se ha llegado a iniciar con ningún tipo de texto o iniciativa concreta.

En el apartado normativo, finalmente el año acaba con una actividad legislativa notable, que afecta a los más variados aspectos, y que en gran medida se ha aprobado con el acuerdo de varias fuerzas políticas, e incluso en no pocos casos por unanimidad, lo que no deja de ser destacable ya que estamos hablando de uno de los pocos parlamentos autonómicos en los que hay mayoría absoluta de una sola fuerza política, en este caso el PSOE. En cuanto a los decretos, pueden destacarse algunos precisamente relacionados con el desarrollo e implantación de medidas dedicadas a luchar contra la pandemia.

En lo relativo a las relaciones con el Estado y otras Comunidades, la ausencia de conflictividad constitucional ha sido la característica más destacada del año, aunque también cabe mencionar el destacado papel desempeñado por el presidente de la Comunidad en lo relativo a la opinión sobre cuestiones de relevancia

nacional, sin que hayan faltado críticas explícitas a algunos aspectos relacionados con los apoyos del Gobierno estatal.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– Consejo de Gobierno

No se ha producido ningún cambio en la composición del Gobierno a lo largo del año.

La actividad se ha llevado a cabo con normalidad, dentro de un marco de clara estabilidad política, si bien es cierto que la pandemia también ha influido en su funcionamiento y en su actividad, condicionando las medidas para la celebración de las reuniones, y parte de su actividad normativa.

2.2– Cortes de Castilla-La Mancha

La estabilidad general, y la interrupción temporal de actividades por la primera ola de Coronavirus, han sido las dos notas más destacadas del año. En cuanto a lo primero, ya se ha mencionado que, además de la sólida mayoría absoluta que mantiene el PSOE, se han mantenido los acuerdos con Ciudadanos, que aunque no conlleven técnicamente una coalición parlamentaria ni un compromiso de voto, en la práctica se han traducido en una muy frecuente coincidencia en el sentido del voto de ambas formaciones, así como en la aprobación de numerosas iniciativas parlamentarias del Grupo Ciudadanos, en el marco de una comunicación fluida. Por su parte, el Partido Popular, que lógicamente encabeza la oposición, ha visto cómo sus iniciativas han sido habitualmente rechazadas. Pero aun así, tampoco cabe afirmar que no haya habido coincidencia en los votos, ya que como veremos no pocas leyes y resoluciones se han aprobado por unanimidad. Por tanto, en general y más allá de los esperables enfrentamientos o choques verbales por diversos temas de alcance político, en general la situación parlamentaria se ha caracterizado por la correcta relación y el acuerdo en muchos temas.

Respecto al segundo aspecto, como ya se dijo la rápida evolución de la pandemia y la declaración del primer estado de alarma del año encontraron a las Cortes regionales en una situación de ausencia de cobertura para alternativas a la presencialidad, lo que provocó una parálisis temporal de actividad. En efecto, y de acuerdo con el informe de los servicios jurídicos, la Mesa estableció el 6 de abril la suspensión de la actividad parlamentaria, que no se reanudaría en términos generales hasta junio, con la única excepción de la comparecencia del presidente y del consejero de Sanidad ante el Pleno el 2 de mayo, y diversas comparecencias en las Comisiones en esas fechas, por parte de algunos consejeros, en todos los casos para informar precisamente de la situación del Covid-19 y de las gestiones realizadas en ese ámbito (DSCCM de 26 de marzo, 2 de mayo, 14, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de mayo, y 1 de junio, para volver ya en el Pleno del 4 de junio a diversos debates generales).

De cara a afrontar mejor en el futuro situaciones de este tipo, el Pleno del 18 de junio aprobó por unanimidad la modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha para habilitar la posibilidad de celebración de sesiones por videoconferencia (BOCCM nº 54, de 19 de junio). Esta reforma introduce expresamente la posibilidad de celebrar Plenos y Comisiones por videoconferencia, indicando los supuestos (declaración de alguno de los estados del art. 116 de la Constitución o imposibilidad material de celebrar la reunión sin riesgo para la integridad física de diputados o para el personal, apreciada por la Mesa, a propuesta de la Junta de Portavoces con mayoría de 3/5), así como los supuestos de voto telemático. Con mayor detalle, en el BOCCM número 63, de 30 de julio, se publican las resoluciones supletorias de la presidencia de las Cortes sobre voto telemático y sobre celebración de sesiones por videoconferencia, que regulan con mayor precisión el procedimiento y los requisitos de ambos supuestos. El voto telemático debe solicitarse y emitirse con antelación al inicio de la sesión de que se trate.

Sin embargo, la necesidad de regular algunas otras cuestiones obligó a una nueva reforma del Reglamento parlamentario, que se llevó a cabo en septiembre (BOCCM nº 73, de 11 de septiembre). En esta reforma se aprecia que, además de los supuestos del art. 116 de la Constitución, la posibilidad de que la celebración telemática se acuerde por la Mesa a propuesta por 3/5 de la Junta de Portavoces no se circunscribe ya a casos de imposibilidad material, sino que se podrá acordar cuando se considere procedente "para preservar la salud o la integridad física de diputados y diputadas y del personal que presta servicios en las Cortes". Por otro lado, se establece que "No podrán celebrarse por videoconferencia las Sesiones de Investidura del presidente de Castilla-La Mancha, en aquellas que se sustancie una moción de censura o una cuestión de confianza, ni aquéllas en las que legalmente deba utilizarse el voto secreto". Pero la novedad más importante consiste en la posibilidad de que la asistencia por videoconferencia se produzca solamente por una parte de los diputados, dando lugar a las sesiones semipresenciales. Y de nuevo, para un mayor desarrollo, fueron necesarias sendas resoluciones supletorias de la presidencia, publicadas en el BOCCM nº 74, de 14 de septiembre, que proceden a una regulación más detallada, incluyendo también esas sesiones semipresenciales. Y todavía fue necesaria una nueva resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha sobre intervenciones de los miembros de la Cámara en videoconferencia, para desarrollar el aspecto concreto de la posible intervención en las sesiones de los miembros que asisten por videoconferencia (BOCCM nº 87, de 17 de noviembre).

Por lo demás, y con las referidas especialidades, el funcionamiento de la Cámara ha sido bastante normal. Más adelante nos referiremos a la función legislativa. En lo relativo a la función de control, y con el paréntesis ya aludido, se ha desarrollado en términos habituales, con la sustanciación de 88 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (227 presentadas), 2253 con respuesta escrita (2238 presentadas), o 4206 peticiones de documentación (4198 presentadas). Ha habido 8 comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno (59 presentadas). Y se ha creado una Comisión No Permanente, relativa al Estudio sobre la gestión y efectos del Covid-19 en Castilla-La Mancha que, tras varios rechazos a iniciativas presentadas por la oposición, fue finalmente creada en sep-

tiembre (BOCCM nº 71, de 7 de septiembre). Por su parte, la Comisión No Permanente de Estudio para alcanzar un pacto contra la despoblación, creada el pasado año, ha culminado sus trabajos a lo largo del año, aunque sus conclusiones se han publicado ya en 2021.

Dentro de la función de orientación política, se han aprobado, como cada año, diversas resoluciones y proposiciones sobre los temas que han tenido más actualidad política y social, no solo en el ámbito regional, sino también en el nacional. Así, se han aprobado 15 proposiciones no de ley (133 presentadas), y se han sustanciado 56 debates generales (76 presentados). Fruto de esta actividad son numerosas resoluciones, entre las que cabe destacar, por ejemplo, las resoluciones del Pleno en relación con el Debate General relativo a la necesidad de un apoyo institucional a los órganos constitucionales y sobre los pactos del gobierno de la nación con los independentistas, aprobadas una por iniciativa de Ciudadanos y otra del Grupo Socialista (BOCCM nº 39, de 17 de enero); las resoluciones propuestas respectivamente por Ciudadanos y el Grupo Socialista en relación con el Debate General relativo a la situación y consecuencias de la epidemia de Covid-19 en Castilla-La Mancha, presentado por el Grupo Parlamentario Popular, y también las de los mismos Grupos relativas al debate sobre las medidas a adoptar por el Gobierno Regional para paliar la crisis económica en Castilla-La Mancha tras la epidemia del Covid-19 (BOCCM nº 52, de 5 de junio); las resoluciones propuestas por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Socialista con relación al Debate General relativo a la repercusión en las Entidades de Castilla-La Mancha de un nuevo modelo de Financiación Local (BOCCM nº 54, de 19 de junio); la resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Ciudadanos, en relación al Debate general sobre la problemática del colectivo transexual en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 56, de 26 de junio); la resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el importante papel que desempeña la escuela concertada en la educación de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 58, de 10 de julio); las presentadas por Ciudadanos y el Grupo Socialista en relación con el Debate General relativo a la situación de la ocupación ilegal en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 65, de 4 de agosto); la resolución propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a las repercusiones del Covid-19 en el sector de la hostelería y el turismo en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 77, de 25 de septiembre); las resoluciones presentadas por los Grupos Ciudadanos y Socialista en relación con el Debate General relativo a la defensa de la Constitución y de las Instituciones del Estado Español y su incidencia en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 80, de 16 de octubre); las presentadas por los mismos grupos en relación con el Debate General relativo a la situación de las residencias de mayores en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 85, de 6 de noviembre); la resolución propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo al trato discriminatorio que Castilla-La Mancha recibe en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (BOCCM nº 88, de 20 de noviembre); la resolución propuesta por el Grupo Socialista en relación al Debate General relativo a las implicaciones de la aplicación de la Ley Orgánica de modificación de la LOE (LOMLOE) en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 92, de 11

de diciembre); o la resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General en defensa de los ataques a la separación de poderes del Gobierno de España y sus consecuencias para Castilla-La Mancha (BOCCM nº 95, de 21 de diciembre). Como se ve, aunque hay una gran variedad de temas y de proponentes, es destacable la clara sintonía entre el Grupo Socialista y el Grupo Ciudadanos, así como la frecuencia con la que este tipo de debates y resoluciones se han dirigido a valorar y, en su caso, cuestionar o reclamar, sobre diversos aspectos de la política del Gobierno de la nación.

Entre las proposiciones no de ley ante el Pleno más relevantes, cabe citar la relativa a medidas que mejoren la situación de las listas de espera en la sanidad de nuestra Comunidad, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCCM nº 56, de 26 de junio), o la relativa a la necesidad de implantar una Ley de garantías para la seguridad y convivencia ciudadanas frente a la ocupación ilegal de viviendas, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCCM nº 73, de 11 de septiembre). Sobre este aspecto se aprobó una propuesta dirigida al Gobierno estatal, como se indicará más adelante.

Por último, hay que mencionar la celebración del llamado "debate sobre el estado de la región", que tuvo lugar los días 7 y 8 de octubre (DSCCM nº 30), y en el que se aprobaron diversas resoluciones sobre los más variados temas de política regional y nacional. En conceto, fueron aprobadas las 7 propuestas por el Grupo Socialista, 4 de las propuestas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, y ninguna de las propuestas por el Grupo Popular.

3.– Actividad normativa

Durante el año 2020 se han aprobado once leyes, lo cual supone igualar la cifra del año anterior, y prácticamente duplicar la del año 2018. Ello pone es consecuencia de la estabilidad derivada de una sólida mayoría parlamentaria, además apoyada en casi todas las ocasiones (incluyendo los presupuestos) por el Grupo Ciudadanos, y en no pocas también por el Grupo Popular. De este modo, la mitad de las leyes se han aprobado por unanimidad, y solo una (precisamente la de presupuestos) ha recibido votos en contra, lo que da buena idea de que, a pesar de las lógicas tensiones y enfrentamientos públicos, en la práctica hay un elevado nivel de sintonía o coincidencia entre los tres grupos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha.

Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

Ley 1/2020, de 3 de febrero, del tercer sector social de Castilla-La Mancha.

Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

Ley 3/2020, de 19 de junio, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha.

Ley 5/2020, de 24 de julio, de medidas urgentes para la declaración de proyectos prioritarios en Castilla-La Mancha.

Ley 6/2020, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los animales de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2020, de 16 de octubre, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La Mancha.

Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ley 10/2020, de 21 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 485.272,48 euros, para sufragar los gastos electorales de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 26 de mayo de 2019.

Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.

A continuación, realizaremos un breve comentario de algunos de los aspectos más relevantes de las principales leyes. La Ley 1/2020, del tercer sector social, regula por primera vez este colectivo, integrado por "entidades de carácter privado con personalidad jurídica propia, surgidas de la iniciativa ciudadana o social bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad, dependencia, discapacidad, desprotección o se encuentran en riesgo o en situación de exclusión social y/o pobreza". Para ello se establece una regulación de trece artículos, proclamando determinados principios rectores, y regulando el diálogo civil y la promoción y colaboración con este sector.

Mucho más extensa y detallada es la Ley 2/2020, de Evaluación Ambiental, que deroga la anterior legislación del año 2007. De este modo se pretende adecuar la legislación autonómica a la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, luego reformada en 2018, y teniendo en cuenta también la STC 53/2017, de 11 de mayo. La nueva ley establece unos principios generales, y regula después en detalle los diversos procedimientos para la evaluación del impacto ambiental de proyectos. También se actualiza el régimen de infracciones y sanciones; estas últimas pueden ir hasta 2.404.000 euros en caso de infracciones muy graves.

Por su parte, la Ley 3/2020 procede a modificar la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo (cuya reforma requiere mayoría de tres quintos, y que había sido modificada el año pasado en otro aspecto) en una cuestión puntual pero muy necesaria: establecer que la cuantía de la reclamación de los dictámenes preceptivos del Consejo Consultivo en materia de responsabilidad patrimonial, incluyendo los solicitados por las entidades locales, pase de los 601 euros de la regulación anterior, a 15.001 euros. La anterior normativa, que además establecía una cifra muy por debajo de la mayoría de las Comunidades Autónomas (y cabe

recordar que la ley estatal establece 50.000 euros o bien lo establecido en legislación autonómica), estaba provocando una sobrecarga de trabajo del Consejo, que repercutía además en el retraso de sus dictámenes.

La Ley 4/2020 regula, en 44 artículos y dentro del marco de la legislación estatal, diversos aspectos del sistema de investigación, desarrollo e innovación de la Comunidad Autónoma. Es la primera regulación autonómica de esta importante materia, de forma global y sistemática. Sus tres ejes centrales con: a) la creación de un sistema de planificación y evaluación en la materia; b) la creación de una estructura institucional en la Junta; y c) el establecimiento de medidas dedicadas a la promoción y el incentivo de la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico y la innovación. Se regulan así, tras los principios generales y el significado social de la investigación e innovación y entre otros aspectos, el sistema I+D+i de Castilla-La Mancha, el Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, los recursos humanos y las medidas de impulso, para terminar con la creación y regulación básica de la Agencia de Investigación e Innovación de Castilla-La Mancha.

La Ley 5/2020 se aprueba en el contexto del impacto económico de la pandemia, y como consecuencia del Acuerdo político para la recuperación de Castilla-La Mancha post Covid-19. Por ello su propósito central es el establecimiento de la tramitación preferente y la agilización y simplificación administrativa de iniciativas empresariales que atraigan inversiones consideradas estratégicas para Castilla-La Mancha. En este contexto, se crea la Unidad de Acompañamiento Empresarial y se regulan los proyectos prioritarios, el procedimiento para su declaración, y sus efectos, estableciéndose pautas para su seguimiento y coordinación.

Por su parte, la Ley 6/2020 tiene también el propósito de ajustar la regulación autonómica a cambios producidos en la legislación estatal. En efecto, el marco de la ley autonómica 10/1999, de 26 de mayo, era la ley estatal 2/1974, de 13 de febrero. Pero esta tuvo que ser modificada de cara a incorporar la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Por ello se aprobaron la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, disposición que aprueba los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Estas modificaciones, así como la STC 69/2017, de 25 de mayo, hacían necesaria esta reforma autonómica.

La importante Ley 7/2020, procede a la derogación y sustitución de la anterior Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales Domésticos. En todo caso, esta nueva regulación es mucho más amplia y ambiciosa, y pretende responder a fenómenos novedosos como el aumento de la tenencia doméstica de especies distintas de los tradicionales animales de compañía, el rechazo de la sociedad al sacrificio de animales, o el incremento de actividades económicas y comerciales relacionadas con ellos. Cabe destacar algunas importantes prohibiciones generales como el maltrato, la práctica de mutilaciones con fines exclusivamente estéticos, el sacrificio o matanza de los animales sin las garantías

establecidas en la propia ley, el mantenimiento de animales permanentemente atados o encadenados, su donación con fines publicitarios o como premio, recompensa o regalo por otras adquisiciones de naturaleza distinta a la propia adquisición onerosa de animales, el empleo de animales de fauna silvestre y salvaje en circos, o el uso de animales como reclamo publicitario y en fiestas populares y otras actividades. También se regula la figura de la eutanasia de animales, que será siempre prescrita y realizada por un veterinario de manera rápida e indolora. Según la Exposición de Motivos, la ley pretende lograr el sacrificio cero. La ley no es aplicable a los animales empleados en espectáculos taurinos, ni a los que están en parques zoológicos.

La Ley 8/2020 también es consecuencia del Acuerdo político para la recuperación de Castilla-La Mancha post Covid-19, y tiene como objetivo básico garantizar la seguridad y continuidad del abastecimiento de los productos sanitarios esenciales, estableciendo una reserva estratégica de material sanitario en Castilla-La Mancha, así como establecer la obligación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, sociosanitarios y sociales de la región, con independencia de su titularidad pública o privada, de mantener unas existencias mínimas.

La Ley 9/2020 sustituye a la anterior Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, algo que se considera necesario teniendo en cuenta que la realidad institucional, organizativa y competencial, y por tanto patrimonial, de la Junta, es hoy de mucha mayor entidad y complejidad. De este modo, la ley, que pretende llevar a cabo una regulación global y adaptada a la legislación básica del Estado, contiene 138 artículos, estructurados en siete títulos, en los cuales se abordan los diversos aspectos de la gestión patrimonial: protección, defensa y conservación del patrimonio; utilización y administración de los bienes y derechos por la Administración (en particular de los edificios de uso administrativo) y los ciudadanos; negocios jurídicos patrimoniales, es decir, todas aquellas cuestiones de derecho público relativas a la adquisición y enajenación de bienes y derechos por parte de la Junta; o las especialidades de las empresas públicas.

En cuanto a la Ley 11/2020, incluye el contenido típico y propio de las leyes de presupuestos, en cuyo examen detallado no podemos entrar. Cabe decir que se aprueban créditos por un importe de 12.102.388.410,00 euros, así como 3.786.303.280,00 euros para transferencias desde la Administración de la Junta a determinados organismos autónomos. El incremento respecto a los presupuestos de 2019 es apreciable, superando los 1.500 millones de euros. Los presupuestos fueron aprobados con el voto favorable de los Grupos Socialista y Ciudadanos.

4.– Relaciones de colaboración y conflicto

Cabe señalar la ausencia de conflictividad jurídico-constitucional en el año, entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Las relaciones institucionales han sido correctas con el Estado y con otras Comunidades, pudiendo destacarse diversos encuentros y foros entre el presidente de Castilla-La Mancha y otros presidentes, además de otros de diverso nivel.

Ya se ha destacado en la actividad de las Cortes que estas han orientado una parte significativa de su actividad a valorar situaciones, medidas y decisiones adoptadas por el Estado o el Gobierno central, posicionando a la región en este ámbito. También han adquirido bastante difusión algunas valoraciones del presidente autonómico relativas a diversos aspectos de la política estatal, y en ocasiones marcando clara distancia con algunas decisiones, sobre todo en lo relativo a los socios del Gobierno central y a aquellas decisiones que, a su juicio, podrían poner en riesgo determinados valores y principios constitucionales.

También en el ámbito de las relaciones con el Estado puede enmarcarse la solicitud al Gobierno para presentación de un proyecto de ley para establecer medidas para luchar contra la ocupación ilegal de viviendas. Tanto el Grupo Socialista como el Popular habían presentado previamente en las Cortes regionales su propio texto. Ambos resultaron coincidentes en parte, aunque también tenían sus diferencias. Dado que implicaban algunas reformas de calado en varias leyes estatales, las Cortes aprobaron, previa la tramitación parlamentaria de la propuesta presentada por el Grupo Socialista, remitirlo al Gobierno estatal para la adopción del correspondiente proyecto de ley, de acuerdo con el art. 87.2 de la Constitución (BOCCM nº 95, de 21 de diciembre).

5.– Varios

En los primeros meses se potenció y difundió el inicio de un proceso para la reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, cuestión recurrente desde hace años (véase, por ejemplo, *La Tribuna* de 25 de febrero o 5 de marzo). Pero la situación generada a partir del mes de marzo parece haber aparcado el proceso, al menos de momento.

En diciembre se celebraron elecciones a rector de la Universidad de Castilla-La Mancha, resultando elegido en primera vuelta José Julián Garde López-Brea.

CATALUÑA

Joaquín Tornos Mas
Universitat de Barcelona

1.– Crisis política, Covid-19 y los efectos de la judicialización del "procés"

El año 2020 ha sido especialmente convulso en Cataluña. La vida política ha estado marcada por un conjunto de circunstancias que han hecho de este año un período particularmente difícil. Sin duda la pandemia del Covid-19, que irrumpe de forma inesperada e incontrolable en marzo, con efectos devastadores sobre salud y la vida de los ciudadanos, y sobre la economía del país, ha condicionado toda la actividad administrativa, poniendo en tensión el estado autonómico en su conjunto y la capacidad de la administración autonómica para ejercer eficazmente sus amplias competencias en materia de sanidad y servicios sociales. El reto que supuso para la clase política, estatal y catalana, el tener que dar respuesta a una pandemia desconocida en sus orígenes y efectos, no se tradujo en la esperable asunción de una actuación responsable conjunta y coordinada. Por el contrario, la lucha contra el Covid-19 dio lugar a un incremento de las tensiones entre el Gobierno del Estado y el de la Generalidad, sobre todo en los meses del primer estado de alarma, y también entre los socios del gobierno catalán de coalición, JxCat y ERC.

Al mismo tiempo, la situación de los políticos presos y los exiliados, las nuevas sentencias judiciales o los procesos en curso vinculados a los hechos del primero de octubre de 2017, o a actuaciones relativas al proceso independentista, y otras medidas sancionadoras también derivadas del "procés", así como la inhabilitación el presidente de la Generalidad, han mantenido la vida política en un clima de permanente crispación. La difícil relación de los socios de gobierno ha añadido mayores problemas a una situación ya de por si muy compleja. Esta difícil relación llevó a convocar elecciones autonómicas para el 14 de febrero de 2021, hecho que aún ha añadido mayores tensiones, pues desde el mes de diciembre los partidos entran ya en período electoral y, por tanto, en la directa confrontación a la busca de réditos electorales.

2. Principales hechos de un año políticamente muy complejo

El año político se inició con la votación de investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno. El candidato logró su investidura con 167 votos a favor y 165 en contra gracias a la abstención de ERC, mientras que JuntsxCat votó en contra. La abstención de ERC fue, por tanto, determinante en la elección del nuevo presidente del Gobierno español. Se produjo de este modo un primer distanciamiento entre los socios del Gobierno catalán.

ERC arrancó del Gobierno una mesa de negociación bilateral con la Generalidad que ha tenido una concreción muy limitada a lo largo del año, dificultada en parte por la pandemia pero también por la falta de interés de JuntsxCat en dotarla de contenido. Se celebró una reunión del presidente del Gobierno con el presidente de la Generalidad el 26 de febrero, pero estas reuniones ya no tuvieron continuidad.

La tensión entre JuntsxCat y ERC se incrementó cuando la Junta Electoral acordó que el Presidente Quim Torra debía perder el acta de diputado. El presidente reclamó al presidente del Parlamento, de ERC, que no diera cumplimiento a la resolución de la Junta Electoral. Al llevar a efecto la Mesa del Parlamento el 21 de enero la resolución de la Junta Electoral, con el voto a favor del presidente del Parlamento, el Presidente Quim Torra realizó una dura declaración institucional en la que afirmó que la legislatura ya no tenía recorrido por la desconfianza mutua entre los dos socios del Gobierno. Como consecuencia de lo anterior, el presidente añadió que convocaría elecciones una vez se aprobaran los presupuestos.

Los presupuestos se logran aprobar el 24 de abril con los votos de JuntsxCat, ERC y Catalunya En Comú Podem, con un incremento de gasto de 3.070 millones de euros. Este importante logro político se verá, no obstante, empañado, por el hecho de que las cuentas aprobadas quedan de inmediato obsoletas, al verse afectadas de forma radical tanto las previsiones de ingresos como las necesidades de gasto por la pandemia del Covid-19. El compromiso de convocar elecciones tras la aprobación de los presupuestos se aplazará también a causa del Covid-19, en particular por la voluntad de dedicar todos los esfuerzos a la lucha contra la pandemia.

El panorama político volvió a alterarse por la confirmación, el 28 de septiembre, por el Tribunal Supremo, de la condena de inhabilitación de un año y medio que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había impuesto al presidente Quim Torra por desobediencia, al no retirar del Palacio de la Generalidad durante la campaña electoral los lazos amarillos y una pancarta de apoyo a los políticos presos[1].

Inhabilitado el Presidente Torra se abrió un período de interinidad hasta la convocatoria de nuevas elecciones. El Vicepresidente Pere Aragonés, de ERC, asumió de forma interina la presidencia de la Generalidad. Al constatarse que no había candidatos para la investidura de un nuevo presidente, el presidente del Parlamento acordó la convocatoria de elecciones para el 14 de febrero de 2021.

La convocatoria de futuros comicios incrementó las tensiones entre los dos socios de gobierno que al mismo tiempo adoptaron decisiones diferentes en cuestiones relevantes. Así, mientras ERC dio apoyo a los presupuestos generales del Estado, JuntsxCat votó en contra. Las tensiones también afectaron a la vida de JuntsxCat con la batalla interna por el dominio del nombre de la coalición. El PdeCAT planteó una demanda ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el registro del nombre a favor de los partidarios de Puigdemont, lo que llevó,

1. La pancarta se refería a “presos políticos”.

el 7 de septiembre, a la ruptura del PdeCAT con JuntsxCat en el Congreso de los diputados y en el Parlamento. Previamente el Presidente Torra había cesado como consejera de su gobierno a la consellera Angels Chacón, que no se había sumando al proyecto político de Puigdemont. JuntsxCat y PdeCAT deciden concurrir por separado a las elecciones y comienzan a adoptar políticas diversas tanto dentro de Cataluña como en el Congreso de los diputados.

Ya al finalizar el año, la convocatoria de elecciones para el 14 de febrero de 2021 (cuya celebración podría aplazarse según la evolución de la pandemia) provocaron unos últimos cambios significativos en el tablero electoral. El ministro de Sanidad, Salvador Illa, del PSC, es nombrado por este partido como su cabeza de cartel para las elecciones, siendo posible que Miquel Iceta sea nombrado ministro de Administraciones Territoriales. El PSC quiere aprovechar el tirón de un ministro bien valorado en las encuestas para tratar de ser el partido más votado en Cataluña. Por su parte, Lorena Roldán, de Ciutadans, deja este partido y se integra en el PP ocupando el número 2 en las listas electorales.

Esta compleja vida política ha paralizado en buena medida la actuación del gobierno, más allá de su actividad en la lucha frente al Covid-19 y también ha impedido la renovación de cargos en órganos estatutarios de especial importancia, como el *Consell de Garanties Estatutàries*, el *Consell Audiovisual*, el *Síndic de Greuges* o la *Corporació Catalana de Mitjans*.

Un año sin duda excepcional que dificulta una valoración comparativa con años anteriores, pero que genera la sensación de un año perdido, en el que la confrontación y radicalización de las posturas se ha incrementado, y en el que la vida de los ciudadanos ha sufrido un duro golpe que han soportado con notable responsabilidad y paciencia. Como hemos dicho este año se cierra con la convocatoria de elecciones para el 14 de febrero de 2021. Habrá que esperar al resultado de las elecciones para valorar como se traduce en las urnas la percepción ciudadana respecto a la gestión de la pandemia y las tensiones entre las diversas fuerzas independentistas.

3.– Covid-19

La pandemia Covid-19 y su incidencia sobre la salud de las personas, como hemos dicho, ha afectado de forma determinante a la actividad política y económica del año 2020.

La reacción de la administración del Estado y la de la Generalidad de Cataluña ha estado marcada por la falta de previsión inicial ante la virulencia de la pandemia y, posteriormente, por el desconocimiento de los medios para atajarla, actuando en base al sistema de prueba–error, bajo una fuerte presión social y mediática ante la falta de certezas y soluciones. El sistema sanitario y los servicios sociales se vieron pronto desbordados, y la economía quedó brutalmente afectada. Se tomó conciencia de los errores de la falta de inversión en sanidad asistencial, pero también en prevención, en salud pública. Las diversas administraciones adoptaron una gran cantidad de medidas que se fueron aplicando en el tiempo según la evolución de la situación sanitaria, tratando de buscar un equili-

brio entre la protección de la salud y la defensa de la actividad económica, nada fácil de conseguir. En todo caso la respuesta a la pandemia ha puesto a prueba el funcionamiento del estado autonómico, sus bondades y sus problemas. Me remito en este punto al trabajo del profesor Francisco Velasco que se incluye en este mismo volumen. También, lamentablemente, ha puesto en evidencia a la clase política estatal y autonómica, que en ocasiones ha utilizado la pandemia como un elemento de confrontación, tratando de sacar rédito político con las críticas al rival, generando confusión y desconfianza entre la ciudadanía, mostrándose incapaz de anteponer el interés general mediante una lucha conjunta contra un enemigo común

En la lucha contra la pandemia la actividad normativa y administrativa ha sido especialmente intensa en Cataluña, al igual que ha ocurrido en el resto de Comunidades Autónomas. Tratando de sintetizar esta ingente actividad la podemos agrupar en tres momentos temporales: la etapa posterior a la declaración del estado de alarma mediante el RD 463/2020 de 14 de marzo (prorrogado de forma sucesiva hasta julio), la situación post-estado de alarma que se inicia el 21 de julio, y la etapa final que se inicia con la nueva declaración de alarma por el RD. 926/2020 de 25 de octubre, al detectarse un repunte de los contagios y muertes, lo que se llamó la "segunda ola", y que se extiende hasta el final del año.

Durante el primer estado de alarma el Gobierno del Estado asumió la dirección de la lucha contra la pandemia, imponiendo un duro confinamiento ciudadano. La Generalidad aplicaba la normativa estatal y ante la debilidad de los resultados que se obtenían no dudaba en criticar las medidas estatales y reclamar una mayor autonomía política en ejercicio de sus competencias en materia sanitaria. Esta fuerte presencia del Gobierno del Estado no impidió que la Generalidad tuviera que asumir la responsabilidad en relación con la gestión de los servicios sociales, ámbito en el que poseía plenas competencias, y en particular en las residencias de la tercera edad. La mala gestión en este sector provocó nuevas tensiones dentro del Gobierno de la Generalidad, al entender ERC, titular de la Consellería responsable, que se desautorizaba su gestión por sus socios de gobierno.

Con el fin de ofrecer una mejor imagen pública de la gestión autonómica se constituyó por acuerdo de gobierno de 2 de mayo la Comisión del Plan para la reactivación económico y protección social, CORECO, y el 18 de julio se nombró secretario de salud pública el prestigioso epidemiólogo Dr. Argimón (cargo hasta entonces sorprendentemente vacante). Este doctor pasó a ejercer un eficaz liderazgo en el diseño de las medidas sanitarias a adoptar, con lo que mejoró la actuación de la Generalidad.

En este período, a pesar de las facultades asumidas por el Gobierno del Estado, el Gobierno de la Generalidad aprobó un importante número de Decretos leyes para combatir la pandemia y ofrecer ayudas económicas a los sectores afectados: los Decretos leyes 6, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22 y 27 de 2020. Decretos leyes de diverso y amplio contenido, incluyendo medidas asistenciales, presupuestarias, financieras, de contratación pública, en materia de educación, tendentes tanto a la lucha sanitaria contra la Covid-19 con medidas limitativas de libertades ciudadanas, así como a la adopción de medidas de apoyo a la actividad económica.

En la situación de estado post-alarma la Generalidad pasó a intervenir de forma más intensa y directa, al haber recuperado su capacidad de decisión política. Se adoptan medidas de carácter limitativo. La Orden SLT/1429/2020 de 18 de junio, adoptada en un momento de cierto optimismo al haberse contenido "la primera ola" apeló al compromiso individual y al comportamiento social. Las posteriores órdenes de 8, 15 y 25 de octubre impusieron ya medidas limitativas como el confinamiento perimetral de determinadas zonas, la limitación o cese de actividades económicas y culturales, el toque de queda desde las 22 horas hasta las 6 de la mañana. Medidas que generaron polémica con los sectores económicos afectados, que exigieron compensaciones, y que obligaron a actuar de forma coordinada con los municipios para que fueran efectivas.

En esta nueva etapa, desde la administración del Estado se trató de impulsar una actuación coordinada a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que con este fin convocó reiteradas reuniones en las que participó el gobierno de la Generalidad.

También en esta etapa se aprobaron diversos decretos leyes, como los Decretos leyes 29, 30, 34 y 35, entre los meses de julio y octubre.

El 25 de octubre, ante la nueva escalada de contagios, mediante el RD 926/2020 se aprobó un nuevo estado de alarma, prorrogado de nuevo de forma sucesiva hasta final de año, si bien reconociendo a los presidentes de las Comunidades Autónomas una amplia capacidad de actuación, art. 2, y fortaleciendo la funciones de coordinación del Consejo Interterritorial, art. 13.

La Generalidad mantuvo las medidas restrictivas (cierres perimetrales, limitaciones o cese de actividades económicas, estado de queda) mediante sucesivas órdenes que variaban en su intensidad limitativa en razón de la falta de control de la pandemia, y trató a su vez de ayudar a los sectores afectados. El fracaso del programa de una ayuda de 20 millones de euros a los trabajadores autónomos generó un nuevo rifirrafe interno del Gobierno de la Generalidad, cuestionándose en este caso al Conseller de Trabajo, de ERC.

Se continuaron aprobando Decretos leyes. Así, los Decretos leyes 37, 39, 41, 43, 47, 48, 49, 51, 52 y 53. Como se ve, una ingente actividad normativa.

Se llega así al final del año con la incertidumbre sobre el futuro de la situación sanitaria y el temor a una tercera ola de incremento de contagios y muertes. El sistema sanitario parece estar en mejor situación, se posee un mayor conocimiento sobre cómo actuar y, sobre todo, se cuenta con la esperanza de la vacuna, que se empieza a administrar el 27 de diciembre. Pero la situación económica sigue siendo de enorme gravedad. La llegada de los fondos europeos del Programa NextGenerationEU son una esperanza, y la Generalidad trabaja para conseguir la gestión de una importante cantidad de los mismos y en poder presentar proyectos ambiciosos para los fondos que deba adjudicar el estado. También se prepara para contar con una administración eficiente para su gestión y en contar con una potente colaboración con el sector privado.

De las grandes carencias de medios y conocimientos del primer momento, lo que era común a todas las administraciones, y de la crítica general a la actuación

del Gobierno del Estado como principal arma mediática con la que ocultar la propia ineficiencia, se ha pasado a una actuación más responsable y eficiente, buscando también la coordinación con el Gobierno del Estado, aunque ha seguido latente la tensión con el Gobierno del Estado y entre los socios del gobierno. Esta última tensión se ha incrementado a medida que se acercaban las elecciones.

4.– La actividad normativa

La actividad normativa está marcada por el gran número de Decretos Leyes aprobados, hasta un total de 53, la mayoría debidos a la urgente necesidad con la que se debían adoptar medidas de intervención en relación con la pandemia del Covid-19 (a estos Decretos leyes ya hemos hecho referencia).

Por otro lado, no puede olvidarse la importancia política de la aprobación de la Ley de presupuestos 4/2020 de 29 de abril, si bien, como dijimos, esta ley nació ya obsoleta ante las necesidades de ingresos y gastos que exigía la pandemia, situación que no pudo tenerse en cuenta. Así, sorprende que en su exposición de motivos se diga que "gracias a una coyuntura económica más favorable y a una gestión rigurosa de las finanzas públicas, que ha compatibilizado la recuperación del gasto y la reducción del déficit público, hoy la Generalidad está en disposición de dejar atrás este escenario –de austeridad forzosa–".

El número de leyes aprobadas, a pesar de la situación creada por el Covid-19 y las tensiones internas dentro del gobierno, es importante. En el año 2020 se aprobaron un total de 18 leyes.

Algunas de estas leyes han tenido un fuerte componente social como la Ley 11/2020 de 18 de septiembre de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de alquiler de viviendas y de modificación de la Ley 18/2007 de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2006 relativas a la protección del derecho a la vivienda, la Ley 12/2020 de 13 de octubre de salud bucodental, la Ley 17/2020 de 22 de diciembre del derecho de las mujeres a erradicar la a violencia machista y la Ley 19/2020 de 30 de diciembre de igualdad de trato y no discriminación. Leyes que, y es un dato significativo, tienen su origen en iniciativas ciudadanas o de la oposición.

La intervención en el sector de la vivienda ha sido especialmente intensa y controvertida. El 21 de enero se aprobó el Decreto ley 1/2020 con el fin de modificar el concepto de vivienda vacía. El Consell de Garanties Estatutàries emitió un Dictamen, 2/2020 de 17 de febrero, según el cual el contenido del Decreto ley era inconstitucional por vulnerar los art. 9,3 y 33 de la CE. El proyecto de ley 11/2020, que enlaza con el Decreto ley 9/2019 que fue derogado por falta de convalidación, también fue dictaminado por el Consell de Garanties Estatutàries, Dictamen 7/2020 de 5 de agosto, en el que también se dictaminó la inconstitucionalidad de la proposición de ley tras una completa exposición de las competencias de la Generalidad en materia de derecho civil. El Dictamen concluye que la iniciativa legislativa no respeta las bases estatales en la materia en varios de sus artículos.

El nueve de diciembre se aprobó un nuevo Decreto ley en tema de vivienda, el 50/2020, de medidas para estimular la promoción de vivienda con protección oficial de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.

Otros textos legislativos importantes aprobados en el año 2020 son la Ley 7/2020 de 2 de julio de creación de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña, que tuvo una larga y difícil tramitación, ley por la que se crea un ente para proteger, gestionar, mejorar, estudiar y conservar de forma más eficiente el medio natural de Cataluña. La Ley 9/2020 de 31 de julio para impulsar la mediación en el ámbito del derecho privado, y la Ley 18/2020 de 28 de diciembre de facilitación de la actividad económica. Esta ley, que sigue la senda de la Ley 16/2015 de simplificación de la actividad administrativa de la Generalidad y de los Gobiernos locales de Cataluña, potencia la ventanilla única y refuerza la simplificación en la intervención administrativa previa para el ejercicio de actividades económicas, pasando a exigir para el inicio de muchas actividades únicamente el requisito de la comunicación previa.

Dentro de la actividad parlamentaria cabe mencionar la caída del proyecto de ley de contratos de servicios, a mi juicio un oportuno y buen texto legal, impulsado por el conseller Sr. Aragonés, que fue derrotado por la oposición en bloque. El proyecto de ley regulaba los contratos administrativos para prestar servicios a las personas en ámbitos como la educación, la salud y los servicios sociales, y fue combatido con el falso argumento de que este tipo de contratos comportaban la privatización de estos servicios.

5.– La judicialización del "procés" continúa muy presente

a. La sentencia de 14 de octubre de 2019.

La sentencia de 14 de octubre de 2019 dictada por el Tribunal Supremo no cerró los pronunciamientos judiciales relativos al enjuiciamiento y condena de los principales responsables políticos por los hechos del primero de octubre de 2017 y el intento de declaración unilateral de independencia. Los condenados por el Tribunal Supremo plantearon un incidente de nulidad ante el mismo Tribunal por vulneración de derechos fundamentales que fue desestimado el 29 de enero de 2020. El Tribunal Supremo reitera que la tramitación del proceso que llevó a la sentencia condenatoria respetó todas las garantías procesales, que no se criminalizaron ideas y que las penas impuestas fueron proporcionadas.

La interposición del incidente de nulidad era, en todo caso, el paso previo obligado para poder acudir al Tribunal Constitucional en amparo y posteriormente, en su caso, al TEDH.

b. Los recursos de los políticos presos ante el Tribunal Constitucional.

La situación de los políticos condenados por la sentencia de 14 de octubre de 2019 ha dado lugar a un importante número de recursos ante el Tribunal Constitucional, algunos inadmitidos y todos desestimados.

Así, Sentencia 2/2020 de 15 de enero, declaró la inadmisión, por no agotar la vía judicial previa, del recurso de amparo del Sr. Puigdemont y otros 30 diputados contra la decisión del Tribunal Supremo que impidió al Sr. Turull asistir al Parlamento de Cataluña para ser investido presidente. Sentencia 5/2020 de 15 de enero, que desestimó el recurso de amparo interpuesto por la Sra. Forcadell contra el auto del instructor que decretó su prisión provisional, comunicada y sin fianza. Sentencia 11/2020 de 28 de enero, el Tribunal Constitucional avala la suspensión de cargo público como diputados del Parlamento de Cataluña de los Sres. Junqueras y Romeva, suspensión decretada por la Sala penal del Tribunal Supremo. Sentencia 12/2020 de 28 de enero, acordó la inadmisión por falta de agotamiento de la vía judicial previa del recurso de amparo del Sr. Puigdemont contra el auto del Tribunal Supremo que acordó la suspensión automática de las funciones y cargos que ostentaba. Sentencia 21/2020 de 11 de febrero, de inadmisión del recurso de amparo del Sr. Puigdemont y otros contra la desestimación de la libertad del Sr. Jordi Sánchez y del permiso penitenciario para asistir a la sesión de investidura. Sentencia 38/2020 de 25 de febrero, que rechaza el recurso de amparo de los Sres. Turull y Rull contra los autos comunicando su suspensión automática en los cargos públicos que ostentaban. Sentencia 39/2015 de 25 de febrero, por la que se rechaza el recurso de amparo promovido por 33 personas contra las decisiones del Tribunal Supremo comunicando a la Mesa del Parlamento la suspensión como diputados de los Sres. Rull y Turrull. Sentencia 97/2020 de 21 de junio que desestima el recurso de amparo del Sr. Jordi Sánchez en relación con los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que dispusieron su suspensión como diputado.

Un comentario especial merecen las sentencias que relacionamos a continuación en las que, en supuestos similares y que llevan a la desestimación de los recursos, se contienen votos particulares en los que se defiende la estimación de los recursos de amparo a favor del derecho de participación política de los presos en prisión preventiva, de forma tal que se rompió en estas sentencias la unanimidad que había presidido hasta entonces las decisiones del Tribunal Constitucional en los recursos que tenían como objeto hechos vinculados al "procés" independentista. Votos particulares que ya se habían expresado en la sentencia del mismo tribunal 155/2019, cuyo contenido se reitera en esta nuevas sentencias. Son las Sentencias 3/2020 de 15 de enero, 4/2020 de 15 de enero, 9/2020 de 28 de enero 22/2020 de 13 de febrero, 23/2020 de 10 de febrero, 36/2020 de 25 de febrero y 37/2020 de 25 de febrero. Las dos primeras cuentan con los votos particulares de los magistrados Valdés dal Re y Xiol Rios, y en las restantes se añade a los votos de estos Magistrados el voto de la Magistrada Balaguer Callejón. En las sentencias se plantea la cuestión de la afectación del derecho de representación política de un diputado autonómico por una decisión de mantenimiento de su situación de prisión provisional.

Los votos particulares coincidentes sostienen que el recurso de amparo debió ser admitido, siguiendo como hemos dicho la doctrina del voto particular de la Sentencia 155/2019, según la cual las sentencias desestimatorias del recurso de amparo no llevaron a cabo la ponderación requerida por la afectación de un derecho fundamental como es el reconocido en el art. 23 de la Constitución. Más allá del juicio de proporcionalidad de la medida de prisión provisional en rela-

ción con los hechos enjuiciados, el voto particular reclama la falta de un juicio de ponderación entre los valores constitucionales enfrentados, la garantía del proceso penal y el derecho de representación política, con el fin último de analizar si existían medidas más proporcionadas que, sin negar la garantía del proceso penal, no impidieran el ejercicio del derecho de representación política.

c. Los procesos judiciales derivados de la convocatoria del referéndum y actuaciones posteriores al mismo.

Las consecuencias judiciales derivadas de los hechos vinculados a la convocatoria del referéndum el primero de octubre de 2017, y a algunos hechos posteriores vinculados también al procés soberanista, no se acaban con la sentencia de octubre de 2017. Los múltiples frentes judiciales abiertos constituyen de hecho un escenario de tensión permanente que dificulta las posibles vías de diálogo con las fuerzas soberanistas. Tras la sentencia condenatoria a los principales responsables del referéndum de octubre de 2017, han seguido en el año 2020 otras condenas a otros altos cargos, y siguen abiertas otras múltiples causas contra responsables políticos, miembros de los CDR y manifestantes a favor del procés y en repulsa por las sentencias condenatorias. También se han producido algunas sentencias absolutorias.

El 19 de octubre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña condenó a 20 meses de inhabilitación especial para cargo público electo, más multa de 30.000 euros, por el delito de desobediencia, a cuatro miembros de la mesa del Parlamento. El Tribunal consideró que los acusados vulneraron a sabiendas las órdenes del Tribunal Constitucional, añadiendo que los actos parlamentarios no pueden tener en ningún caso como finalidad el incumplimiento de la ley, en especial de la Constitución.

El 21 de octubre la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional absolvió al *Major* de los Mossos de Esquadra Sr. Trapero, y a otras tres personas, altos cargos de la policía autonómica y de la Consejería de Interior. Se les absolvió de los delitos de sedición y desobediencia. La sentencia cuenta con un voto particular de la presidente de la sección. La sentencia entiende que el Sr. Trapero "lejos de obstaculizar la operativa de las unidades de los dos cuerpos policiales del Estado prestó la colaboración que pidieron", mientras que los otros imputados carecían de capacidad de decisión sobre los dispositivos policiales. Poco tiempo después, el Conseller de Interior Sr. Samper repuso al Sr. Trapero en su cargo de *Major* de los Mossos de Esquadra.

El 17 de diciembre de 2020, el Juzgado de lo penal nº 1 de Figueres absolvió a la alcaldesa de Roses del delito de desobediencia al quedar acreditado que ni el Ayuntamiento ni la alcaldesa elaboraron órdenes directas o indirectas para facilitar las votaciones el primero de octubre.

Pero más allá de las sentencias, a lo largo del año 2020 siguen abiertas una pluralidad de causas contra responsables políticos y ciudadanos favorables al proceso secesionista por diverso tipo de actuaciones.

Continúa abierta la causa contra 30 personas ante la Audiencia Nacional de Barcelona, entre ellos los directores de TV3 y Catalunya Radio, por su partici-

pación en la organización y desarrollo del referéndum del primero de octubre de 2017. Por los mismos hechos, también sigue abierta la causa contra los diputados al Parlamento de Catalunya Josep María Jové y Lluis Salvadó. El Juzgado de lo penal nº 11 de Barcelona tiene abierta la causa contra cinco académicos que formaron la sindicatura electoral del primero de octubre. En octubre la Guardia Civil llevó a cabo una amplia y mediática operación contra miembros del *Tsunami Democràtic*, deteniendo entre otros a Oriol Sala, editor, Xavier Vendrell, consejero en el tripartito y David Madí, estrecho colaborador de Artur Mas, acusados de desviar fondos públicos a favor del procés, personas de los que se dice forman el "estado mayor del procés". Los detenidos quedaron en libertad con cargos.

También están investigados 196 manifestantes por el cierre de la frontera de la Jonquera en protesta por la sentencia condenatoria de los líderes políticos del procés, así como nueve CDR acusados de terrorismo.

Igualmente existen causas abiertas contra Mossos de Esquadra, acusados de pasividad en impedir la celebración del referéndum, y por otro lado causas abiertas contra agentes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil por la represión desproporcionada de los votantes en dicho referéndum.

En clave también judicial hay que mencionar la situación de los políticos presos y su régimen penitenciario. El 4 de diciembre el Tribunal Supremo revocó los beneficios penitenciarios que se les había reconocido al entender que la medida favorable era prematura, ya que ninguno de los condenados había cumplido la mitad de la condena.

Esta situación, como hemos dicho, genera un clima de tensión que dificulta acuerdos entre las fuerzas políticas soberanistas y no soberanistas. La fuerzas soberanistas utilizan las sentencias condenatorias y los procesos abiertos para construir un relato en el que el Estado español aparece como una fuerza represiva del movimiento independentista, añadiendo que cuenta para ello con la colaboración de un poder judicial no independiente. Por ello, se reclama una amnistía general que ponga fin no sólo a las condenas sino también a todos los procesos en curso. Con este fin, ya al finalizar el año, se aprueba en el Parlamento de Cataluña por mayoría una Resolución a favor de la amnistía, pero no se tramita como proposición de ley para enviarla al Congreso de los Diputados vía art. 173 del Reglamento del Parlamento, sino como iniciativa de los grupos parlamentarios en el Congreso, diciendo éstos que la registrarán en marzo de 2021. Por tanto, no es una propuesta institucional del Parlamento. El grupo de los *Comuns* votó a favor del artículo primero pero se abstuvo respecto al resto del articulado. En el debate de la Resolución, los dos socios de gobierno se cruzaron todo tipo de reproches por sus respectivas conductas.

Desde el Gobierno del Estado se rechaza la vía de una imposible amnistía general, pero se ofrece la vía del indulto o de la reforma del delito de sedición como vías para poner fin a las penas de prisión de los ya condenados y poder avanzar en la mesa del diálogo, exigiendo que en todo caso este futuro diálogo se lleve a cabo en el marco constitucional. Habrá que esperar a que estas posibles vías, indulto o reforma del delito de sedición, se lleven a efecto, y ver su incidencia sobre la voluntad negociadora de las fuerzas soberanistas.

COMUNIDAD VALENCIANA

Mª Josefa Ridaura
Universitat de València

Consideraciones generales

Año de dilatada anormalidad, provocada por la severa irrupción de una pandemia que ha conducido a la aprobación del Decreto Ley 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Dicha declaración inicial, y sus posteriores prórrogas, han condicionado toda actividad política e institucional del *Botanic II*, así como de Les Corts, cuya agenda se ha visto completamente alterada, al tener que dirigir todos los esfuerzos, básicamente, a hacer frente a la pandemia. Las consecuencias de dicha situación han sido severas y de diverso orden:

I. La actividad normativa se ha visto hondamente afectada, ya que los esfuerzos se han centrado en la legislación de urgencia. De hecho, de las 29 leyes que el Consell tenía previsto aprobar durante el año 2020, tan sólo han visto la luz cuatro, y dos de ellas son la Ley de Presupuestos y la Ley de Medidas. Se han quedado estancados anteproyectos de relevancia como el de Cambio Climático y Transición Ecológica; Contaminación Lumínica; Espacios Naturales Protegidos; la creación del Consejo Agrario de la Comunitat Valenciana y participación de las Organizaciones Profesionales Agrarias; el anteproyecto de ley del Sector Público Instrumental de la Generalitat; así como el anteproyecto de ley Integral Valenciana de Educación, entre otros. Precisamente, la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública que, en el Plan normativo anual, no tenía previsto presentar ningún anteproyecto (si Decretos), ha sido la que mayor protagonismo ha debido asumir, pues, al ser la autoridad sanitaria en el ámbito de la Comunitat Valenciana, ha dictando mayores medidas para hacer frente a la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

II. Los datos económicos y de desempleo se han situado en niveles realmente preocupantes; de hecho, se ha incrementado el paro un **14,79%**, cerrándose el año con **un total de 398.000 desempleados**; 51.300 más que en 2019, situándose la tasa de paro en el 16,37, según los datos de la **Encuesta de Población Activa (EPA).**

Las repercusiones económicas de la crisis sanitaria también han sido alarmantes, forjándose un buen numero de medidas con el objeto de hacer frente a la misma. Han sido, precisamente, las exigencias de recuperación las que han abocado a la aprobación de los pactos que forman parte de lo que se ha denominado "*Alcem-nos*": tres pactos acordados por la Generalitat con patronal y sindicatos; con ayuntamientos y diputaciones; y el tercero es el *Pacto Valenciano de Reconstrucción económica, social y sanitaria por el coronavirus*. Elaborado por una Comisión parlamentaria, que se constituyó el 15 de mayo de 2020, y que ha sido

la que mayor actividad ha desempeñado en el ámbito parlamentario. El Pacto ha sido aprobado, tras una ardua negociación, y con cesiones importantes por parte de los grupos, por el PSPV, Compromís y Podem, así como PP y Ciudadanos; todas las fuerzas parlamentarias excepto Vox.

Dicho Pacto ha sido considerado como una hoja de ruta para la salida de la crisis, destacando el fortalecimiento de los servicios públicos, la reactivación de la economía, el estímulo del clúster sanitario, la potenciación del teletrabajo, la persistente reclamación de una financiación autonómica, insistiendo en el reconocimiento de la deuda histórica, la compensación de la infrafinanciación, la lucha contra el fraude fiscal o la reforma del modelo productivo, así como el establecimiento de nuevos tributos verdes. Las medidas no son sólo de orden económico, pues, tal y como se expresa en el mismo título del Pacto, afectan a diversos órdenes: por ejemplo, en el ámbito judicial se apuesta por potenciar la mediación, con el objeto de descongestionar los juzgados. Se insiste en el Corredor Mediterráneo, o la intensificación del transporte público con el objetivo de emisiones cero, entre otros objetivos.

Ciertamente, aunque se ha aprobado en Les Corts con tan amplia mayoría, las diferencias entre los grupos integrantes del Botanic II se han evidenciado a la hora de aprobar los Presupuestos, ya que el presidente de la Generalitat abogaba porque su hoja de ruta la marcara el Pacto de Reconstrucción, frente a la posición mantenida por Unides Podem y Compromís, que los hacían pivotar sobre el pacto de legislatura. Diferencias que han mermado, finalmente, el apoyo de algunos grupos a los Presupuesto, ya que Ciudadanos había considerado su apoyo al concebir que el acuerdo para la reconstrucción es "la vía perfecta para negociar los presupuestos".

III. En otro orden de consideraciones, no Covid-19, destacan importantes decisiones jurisdiccionales, tanto de la jurisdicción ordinaria como constitucional, que afectan a políticas señeras del Consell; en particular, como más tarde veremos, en materia educativa: enseñanza concertada y sistema de becas en las Universidades privadas; así como la anulación del decreto del Consell que primaba el valenciano en la Generalitat.

1.– Actividad político-institucional

(a) Sin cambios en el primer escalón y desencuentros notorios en el Consell. En el Gobierno del Botanic II (PSPV, Compromís y Unides Podem) no se han operado cambios durante el año objeto de informe; tal sólo los ha habido en el segundo escalón. Sin embargo, destacan en este ámbito los desencuentros que se han hecho cada vez más públicos entre los integrantes del Consell. Un Consell con discrepancias evidenciadas entre la vicepresidenta Oltra y el presidente Puig, así como con otros integrantes del gobierno que sean traducido, entre otras, en tensiones durante la aprobación de los presupuestos.

(b) El normal funcionamiento de Les Corts se ha visto alterado, desde luego, por el Covid-19. Una situación sin precedentes a la que se ha debido hacer frente sin contar previamente con las herramientas necesarias; nadie las tenía.

En efecto, Les Corts optan, tras la declaración del estado de alarma y el confinamiento domiciliario, por alinearse con otros Parlamentos autonómicos que han suspendido el período de sesiones y atribuido sus funciones a la Diputación Permanente; frente a otros Parlamentos que han mantenido su actividad, aunque con algunas especialidades.

Es cierto que, previamente a la declaración del estado de alarma, ya se había adoptado algún acuerdo para frenar la propagación del virus, al detectarse algunos positivos, suspendiéndose las reuniones de las Comisiones que ya estaban convocadas, y acordándose la prorroga de los plazos que concluían en marzo, entre otras.

Tres Resoluciones de la Presidencia y diversos acuerdos de la Mesa con la Junta de Portavoces ordenan la actividad parlamentaria durante este período de vigencia prolongada del estado de alarma. El 19 de marzo, se acuerda (Acuerdo núm. 598/X)) la suspensión del período ordinario de sesiones, y, en consecuencia, la suspensión de la tramitación de todas las iniciativas parlamentarias, así como el cómputo de plazos de tramitación previstos en el Reglamento de la Cámara; no produciéndose el decaimiento de ninguna de las iniciativas parlamentarias presentadas. Se encomiendan los poderes de la Cámara a la Diputación Permanente, de conformidad con lo que establece el art. 59.1 del RCV. Adviértase que la decisión de suspender el período de sesiones no está prevista en el Reglamento, por lo que su adopción no ha estado exenta de polémica.

Suspendido el período de sesiones, se cierran las Cortes, y se permite el acceso a sus instalaciones a los miembros de la Mesa y la Junta de Síndics cuando dichos órganos sean convocados presencialmente, si bien, siempre que sea posible se establecerán los mecanismos técnicos y tecnológicos que permitan la celebración de dichas reuniones de forma no presencial. Se prevé también el acceso de los integrantes de la Diputación Permanente cuando sean convocados.

Así pues, las funciones de las Cortes han sido durante varios meses (desde el 19 de marzo hasta el 11 de mayo) responsabilidad de la Diputación Permanente. Su funcionamiento ha estado regido por unas medidas especiales:

– la ampliación de supuestos de *voto a distancia* en las sesiones de la Diputación Permanente durante la declaración del estado de alarma, por Resolución de Presidencia de 17 de abril, (1/X) de modo que, durante la vigencia del mismo, la Mesa puede realizar una interpretación extensiva del sistema de votación telemática o a distancia reconocido en el inciso 5.º del art. 82 del RCV y desarrollada por la Resolución de Presidencia 4/ IX». Regulándose todos los supuestos en que puede proceder, así como el procedimiento para su emisión.

– Esta Resolución contempla, asimismo, la ordenación de las sesiones de la Diputación Permanente, debiendo celebrarse en el Hemiciclo y estableciendo el número de diputados presentes, que se limita a 23, 5 miembros de la Mesa y 18 diputados, de acuerdo con las cuotas fijadas para los grupos parlamentarios, además, en su caso, de los miembros del Consell.

Por Acuerdo de la Mesa y la Junta de Sindics de 5 de mayo (núm. 655/X), se reanuda, a partir del lunes 11 de mayo de 2020, el periodo ordinario de sesiones,

dejando sin efecto los acuerdos anteriores, y reactivándose, así, la tramitación de las iniciativas y el cómputo de los plazos. Ahora bien, siguen manteniéndose las reuniones telemáticas de la Mesa de las Corts, las mesas de las comisiones y la Junta de Síndics, salvo casos excepcionales.

Realmente, la normalidad solo ha vuelto a las Comisiones y no a los Plenos. De hecho, ante el repunte de positivos, una Resolución de la Presidencia de 12 de mayo (núm. 2/X) sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisiones en situaciones excepcionales establece la asistencia reducida y la posibilidad de sesiones plenarias con *participación telemática* en número limitado y voto a distancia mediante correo electrónico, así como sesiones de comisión presenciales con voto, asimismo, a distancia.

(c) Principales medidas Covid-19. Recuérdese que, durante el período de vigencia del estado de alarma y su prórroga, en cada Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada corresponde al presidente de la Comunidad, quedando habilitado para dictar, por delegación del Gobierno de España, las órdenes, resoluciones y disposiciones necesarias.

Los principales esfuerzos se han centrado en el ámbito sanitario, pero también encontramos medidas en los ámbitos de educación, vivienda, acciones de rescate a trabajadores, familias y empresas. Su financiación ha derivado, tanto de fondos procedentes de la Administración General del Estado (Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19), como la reasignación de recursos del presupuesto en vigor.

También en la Comunidad Valenciana se han adoptado medidas de restricción de la libertad de circulación, mediante el Decreto 15/2020, de 30 de octubre, de medidas temporales y excepcionales en la Comunitat Valenciana, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, prorrogadas por diversos decretos.

2.– Actividad normativa

La producción normativa se ha centrado en la legislación de urgencia: 18 Decretos-leyes, de los cuales diez son, directamente, decretos Covid-19; otros, incluso, guardan relación. También encontramos un número muy destacado de Decretos del Consell (205).

a. Leyes

De las cuatro leyes aprobadas durante el año 2020, dos son de carácter económico: la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2020; y la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021.

Y tan solo dos tienen un carácter distinto: la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, que era una norma pendiente desde la pasada legislatura, decaída por el adelanto electoral. Esta nueva ley sustituye a la de 1988, introduciendo significativas restricciones: marca importantes distancias entre los salones de juego o casas de apuestas y los centros educativos y otros espacios vulnerables. Además, prevé la imposición de controles de acceso a pie de calle, considerando como sala de juego a los locales de hostelería y como bares que tengan máquinas tragaperras o de apuestas. Asimismo, se endurecen las sanciones, destinándose el dinero de las sanciones a programas contra la ludopatía. Por ello se ha calificado como ley más restrictiva de España.

La polémica que ha rodeado la aprobación de la ley ha venido determinada por la oposición ejercida por la patronal del sector, así como la propuesta de aprobación mediante voto ponderado. Ciertamente, este sistema ya que se había cuestionado en sede académica, trasladándose después a las Cortes, la dudosa constitucionalidad y validez del sistema de voto ponderado. Sistema previsto en la Resolución de Presidencia anteriormente referida (2/X). Puesto que el voto ponderado sólo permite votar a los portavoces de los grupos, su cuestionamiento deriva de los problemas que suscita en el caso de las enmiendas transaccionales. De hecho, como consecuencia del Informe citado y de la oposición generada, la Junta decidió sustituirlo por el voto telemático, adaptándose, en consecuencia, los plazos para ello.

Por otro lado, la Ley 2/2020, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de la información geográfica y del Institut Cartogràfic Valencià, que también decayó al adelantarse las elecciones y que se ha retomado, concluyéndose con su aprobación en este año 2020. La ley establece la ordenación, la coordinación, la racionalidad y la eficiencia de la producción cartográfica, estableciendo el régimen jurídico del Instituto Cartográfico Valenciano, la ordenación de la actividad geomática del sector público valenciano y la organización de la información geográfica en la Comunitat Valenciana.

b. Decretos-Leyes

Más allá de las medidas Covid-19, destacan Decretos-leyes que se enmarcan en el ámbito de las políticas de protección medioambientales: el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto se justifica desde el doble interés de recuperación económica tras la situación devastadora provocada por la pandemia, como del impulso del uso de energía procedente de fuentes renovables. Se enmarca en instrumentos nacionales, autonómicos, señaladamente, la Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía 2030, así como europeos dirigidos a la reducción de emisiones y neutralidad en 2050, de acuerdo con las estrategias de la Unión Europea. Y, en la misma dirección, el Decreto-ley 13/2020, del mismo día que el anterior, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente.

Especial interés reviste el Decreto Ley 10/2020, de 24 de julio, del Consell, de modificación de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana, ya que trae causa de una denuncia de la Comisión Europea por posible vulneración de Directivas, así como por la incorrecta interpretación de la doctrina del TJUE. En efecto, La Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, en su disposición transitoria séptima, incluía la obligación de reservar plazas para mujeres en las convocatorias para la escala básica en aquellos municipios en los que el número de mujeres no alcanzase el 40% de la plantilla de policía local. Dicha medida se insertaba en el Pacte Valencià contra la Violència de gènere i masclista, cuya línea estratégica 2, "Feminizar la sociedad", preveía, entre otras medidas, la reserva de al menos un 30% de las plazas de las oposiciones de policías local para las mujeres para garantizar nuevos referentes y equilibrios en la esfera pública. En desarrollo de la Ley, se aprobó el Decreto 153/2019, de 12 de julio, del Consell, de establecimiento de las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de los cuerpos de la policía local de la Comunitat Valenciana.

En diciembre de 2019, la Comisión Europea dirigió una carta al Gobierno de España denunciando la posible infracción, por parte de la Comunitat Valenciana, de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Se cuestionaba por la Comisión la prioridad automática o absoluta al nombramiento o la promoción de las mujeres, ya que toda medida de acción positiva debe permitir una evaluación objetiva de cada candidato.

Destaca, asimismo, el Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto por parte de las Administraciones públicas valencianas. Norma que se inserta en las políticas que han conducido a hablar de un cambio de paradigma en materia de vivienda, modificando la legislación anterior: Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, así como el Decreto 75/2007, de 18 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda.

Esta nueva normativa ha supuesto una fuerte ampliación del parque viviendas públicas; ya que se han comprado viviendas por parte de la Generalitat por 1 euro, evitando, también, su adquisición por fondos buitre. La norma permite: a) derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de viviendas que hubiesen sido adquiridas mediante dación en pago de deuda con garantía hipotecaria; b) derecho de retracto en las transmisiones de viviendas que hubiesen sido adquiridas en un proceso judicial de ejecución hipotecaria o en un procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial; c) derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de edificios con un mínimo de cinco viviendas cuyo uso principal sea residencial cuando se transmita un porcentaje igual o superior al 80% de dicho edificio; d) opera, asimismo, en los supuestos de venta de acciones o participaciones de sociedad con objeto social vinculado a la actividad inmobiliaria.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Durante el año 2020 no se han publicado reuniones de la Comisión bilateral Estado-Comunitat Valenciana; aunque en este ámbito de las relaciones de colaboración, puede destacarse el Decreto 137/2020, de 18 de septiembre, del Consell, de creación y regulación de las comisiones bilaterales de cooperación entre la Generalitat y las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana.

El protagonismo se ha centrado en los órganos multilaterales de cooperación, ya que, debido a las necesidades de la pandemia y la exigencia de actuaciones coordinadas, la Conferencia de Presidentes se ha reunido en 17 sesiones extraordinarias.

Asimismo, ha sido el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el órgano de cooperación e intercomunicación de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas entre sí y con la administración del Estado el que ha adquirido un fuerte protagonismo, con más de 80 reuniones en un año.

Sin embargo, sorprende la escasa o nula actividad del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre todo, habida cuenta que las Residencias de Mayores han sido las que han acumulado un mayor número de positivos en Covid-19, así como mayor número de muertes por esta causa.

En el marco de la colaboración horizontal, tan sólo se ha publicado el Convenio entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Generalitat Valenciana para la gestión y prestación de servicios propios en materia de innovación sanitaria, consistente en el proyecto "Medicina personalizada-Big Data".

En lo referido ala conflictividad, la STC 191/2020, de 17 de diciembre, resuelve el Recurso de amparo 5099-2018 promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, excluyendo al alumnado de las Universidades privadas de las becas de la Generalitat. Una medida que venía aplicándose desde el curso académico 2016-2017. Se recurren, asimismo, las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación de dicha orden.

El Constitucional estima el recurso, al entender que la decisión del Consell es contraria a otras normas de rango superior y lesiona el principio de igualdad. Pero la sentencia goza de especial interés por diversas razones:

a) En primer lugar, porque aborda temas de legitimación en materia de amparo, al cuestionarse que una Universidad privada sea titular del derecho a la igualdad (tesis mantenida por el Abogado de la Generalitat). El Tribunal admite dicha legitimación, ya que la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto en la orden concierne, tanto al derecho

del titular de la universidad a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE), como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad (art. 27.5 CE).

b) En segundo lugar, porque se cuestiona la posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general. Ratificando el Tribunal dicha impugnación directa, sin necesidad de acto de aplicación.

c) Y, en tercer lugar, ya entrando en el fondo del asunto, se dilucida la vulneración de la igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la educación (art. 27 CE). Tema de especial interés, que trasciende el mero reconocimiento o no de un derecho vulnerado, ya que se examinan aspectos relevantes y novedosos centrados en la determinación de si, como consecuencia de dicha medida normativa, se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, debemos examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional.

La Sentencia estima que la orden valenciana no se acomoda ni a la Ley de las Cortes Valencianas 4/2007, de 9 de febrero, que no establece diferencias entre las universidades públicas y privadas en cuanto a que todas forman parte del sistema universitario valenciano, ni tampoco, al propio Decreto 40/2002, que estableció el sistema de becas y ayudas en esta Comunidad Autónoma y que incluye, como se puso de relieve anteriormente, a las universidades privadas en dicho sistema y "no puede el reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó".

Concluye el Tribunal que la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas y de las enseñanzas que se imparten en las mismas del régimen de becas de la Comunitat Valenciana introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el art. 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1 CE). Y, en consecuencia, se vulnera el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el art. 14 CE en relación con el art. 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la misma para cursar estudios universitarios.

En el ámbito educativo destaca, también, la Sentencia del Tribunal Supremo de octubre de 2020, que confirma la ilegalidad del decreto de conciertos aprobado por el Botánico en 2017. En este caso, la Sentencia de La Sala III, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo adquiere, también, especial interés ya que en ella declara como doctrina aplicable a esta cuestión que "el régimen de conciertos generales resulta de aplicación a la renovación de los conciertos singulares firmados por las Comunidades Autónomas en los niveles educativos no obligatorios, quedando sujetos al régimen previsto en el Regla-

mento de normas básicas sobre conciertos educativos aprobado por el artículo único del Real Decreto 2377/1985.

La norma autonómica, que reducía los conciertos en Bachillerato, cuestionada por contravenir la regulación básica estatal con relación al sistema ideado para renovar los conciertos postobligatorios (Bachillerato y FP), fue anulada parcialmente en 2018 por el TSJCV. La Generalitat Valenciana presentó recurso de casación frente a las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de mayo de 2018, que dieron la razón a las dos escuelas recurrentes en relación con la renovación de conciertos educativos para determinadas unidades de bachillerato y ciclos formativos.

Otra importante Sentencia del Tribunal Supremo confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat que declaraba la nulidad de parte del Decreto 61/2017 de la Generalitat Valenciana que regula el uso del castellano y del valenciano en la administración pública autonómica (11 artículos). En concreto: las notificaciones en los trámites administrativos, la rotulación de edificios y dependencias públicas, la comunicación entre los empleados públicos y la de éstos con los ciudadanos, las publicaciones y publicidad institucional, los contratos con proveedores, así como en la rotulación de carreteras, caminos y otras dependencias y servicios de interés público que depende de entidades locales.

Este era uno de los puntos esenciales del Pacte del Botanic. Y la Sentencia del Tribunal Supremo reviste, nuevamente, interés general, ya que trasciende el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En efecto, el tribunal confirma la anulación parcial del decreto recurrido que disponía la comunicación mediante la lengua autóctona con otras autonomías del mismo ámbito lingüístico desde las siguientes consideraciones: por un lado, entiende que "el reconocimiento de que la competencia para la regulación de la cooficialidad de la lengua propia corresponde a la Comunidad Autónoma no supone, en modo alguno, una atribución de competencias específicas que autorice a alterar el marco que deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Reafirmando que, los efectos que la regulación del uso de la lengua en el procedimiento administrativo común y en documentos elaborados en una lengua cooficial en el ámbito de una comunidad que deben surtir efectos fuera de este ámbito territorial "está atribuida de forma exclusiva al Estado (art. 149.1.18 de la CE").

Por otro lado, cuando se trata de los efectos fuera de su territorio de los documentos elaborados por una comunidad en su lengua cooficial, la competencia de Comunidad no puede extralimitarse de su territorio, debiendo atenerse a lo previsto en el art. 15.3 de la LPAC; norma que dispone que no será necesaria su traducción al castellano en el caso de que la lengua cooficial en que estén elaborados los documentos sea la misma que la de la Comunidad Autónoma en que hayan de surtir efectos. Por ello, el Tribunal confirma la anulación parcial del decreto de la Generalitat que permitía comunicarse mediante la lengua autóctona con otras autonomías del mismo ámbito lingüístico.

De tener distinto es la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2020, de 15 de julio, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 3135-2019, en la que se

enjuicia la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana que regulan, entre otras: "las fuentes de financiación, las obligaciones de las administraciones públicas en materia de financiación, el sistema de financiación y sus principios, la financiación de personal y de prestaciones, la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales, las fórmulas de colaboración, la transferencia de infraestructuras y equipamientos de atención primaria y de atención secundaria entre administraciones públicas y los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal".

El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso interpuesto de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, declarando inconstitucionales los incisos de las disposiciones que determinaban el porcentaje mínimo de recursos que las diputaciones provinciales debían destinar a financiar los costes del personal de los servicios sociales municipales durante los primeros cinco años de vigencia de la normativa autonómica, considerando que no es compatible con la legislación estatal.

EXTREMADURA

Vicente Álvarez García
Universidad de Extremadura

1.– Introducción

Este 2020 ha sido tanto en Extremadura, como en toda España y, a decir verdad, en el conjunto del planeta, el año de la pandemia de coronavirus (Covid-19).

Aunque ya se habían adoptado con anterioridad algunas medidas sanitarias por la Comunidad Autónoma de Extremadura (el día 13 de marzo no sólo se confinó perimetralmente el municipio cacereño de Arroyo de la Luz, sino que se acordó dentro de esta localidad el aislamiento domiciliario), lo cierto es que la declaración del estado de alarma el 14 de marzo marcó la fecha gubernamental de salida para una lucha sin cuartel contra una enfermedad que nos ha arrebatado varios centenares de vidas en nuestra región (de los 50.837 fallecidos por Covid-19 en el conjunto del territorio español durante 2020 –según las cifras oficiales gubernamentales–, han correspondido a Extremadura un total de 1.072).

Con la activación del Derecho constitucional de excepción se recentralizó en manos estatales la adopción de las principales medidas sanitarias para batallar contra la epidemia, mientras que la actuación del Ejecutivo autonómico se orientó hacia la adopción de numerosas medidas de naturaleza económica y social, destacando, en esta dirección, la aprobación de una elevada cantidad de decretos-leyes, convalidados con posterioridad por la Asamblea de Extremadura.

Esta situación de estado de alarma se mantuvo, tras su prórroga en seis ocasiones, hasta bien entrado el mes de junio, con la llegada de una etapa de "nueva normalidad", tal y como había bautizado el Gobierno de la Nación al período que entonces se abría. Es cierto que durante la sexta prórroga de la situación de emergencia las Comunidades Autónomas habían comenzado a recuperar sus competencias sanitarias con la designación de los presidentes autonómicos como autoridades competentes delegadas (lo que sirvió para que la primera autoridad extremeña adoptase algunas medidas ligadas a la lucha contra el coronavirus mediante la forma jurídica del Decreto del Presidente), pero esta devolución competencial se consumó plenamente con la instauración de la "nueva normalidad" gubernamental.

Durante esta etapa continuó la adopción de decretos-leyes, si bien es cierto que de una manera notablemente más limitada numéricamente que durante la vigencia del estado de alarma (frente a las once normas legales de urgencia dictadas entre el 18 de marzo y el 29 de mayo, desde el 19 de junio únicamente se aprobaron cuatro).

La larga vigencia de este primer estado de alarma trajo consigo, indudablemente, la contención del número de contagios, aunque la situación fue empeorando

progresivamente en todo el país ya desde la primera parte del verano, sin que Extremadura constituyese ninguna excepción. A pesar de estas normas legales de urgencia y de la aparición de los primeros decretos presidenciales anti-Covid-19, el día a día en la adopción de medidas de necesidad en el ámbito de la salud pública correspondió durante el verano (y, a decir verdad, durante buena parte de la pandemia) tanto al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura como a su vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales. Esta última autoridad autonómica ha sido la competente, por ejemplo, para la ejecución en nuestra región de las declaraciones de actuaciones coordinadas adoptadas durante el mes de agosto por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (y aprobadas por Orden comunicada del ministro de Sanidad), para la adopción de las múltiples resoluciones destinadas a la intervención administrativa de numerosos municipios de la región en orden a la contención de los brotes epidémicos que han ido surgiendo a lo largo de los meses o, simplemente, para la publicación de las medidas adoptadas en este mismo sentido por el Consejo de Gobierno de la Junta.

Ante las claras evidencias de la llegada de la segunda ola de la pandemia, el presidente de Extremadura (a la par que los de otras regiones) solicitó el 23 de octubre al Gobierno de la Nación que declarase un nuevo estado constitucional de alarma, cosa que el Ejecutivo estatal hizo durante las horas siguientes.

Ahora bien, y a diferencia de lo que aconteció durante la primera activación del Derecho constitucional de excepción, durante este nuevo estado de alarma no se produjo una recentralización competencial a favor de la Administración General del Estado, sino que el Real Decreto de declaración de esta situación de emergencia se limitó a aprobar una serie de medidas de necesidad cuya activación quedaba, en una buena medida, en manos de los presidentes autonómicos a los que se volvía a designar como autoridades competentes delegadas para la gestión de la lucha frente a la crisis de salud pública. Así sucedía con las medidas de limitación de la circulación de personas en horario nocturno (conocida vulgarmente como "toque de queda"), que, aunque era la única medida impuesta directamente por el Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma podía modular en su franja horaria efectiva en cada región, y así lo hizo el presidente extremeño: la restricción estatal se extendía entre las 23 y las 6 horas (con una horquilla entre las 22 y las 0 horas, y entre las 5 y las 7 horas), pero en nuestra región quedó definitivamente fijada en el espacio temporal comprendido entre las 0 y las 6 horas. Esta máxima Magistratura autonómica activó, asimismo, las medidas de, por un lado, la limitación de la permanencia de grupos de personas (hasta un máximo de seis) en espacios públicos y privados, y de, por otro, el aforo máximo en lugares de culto (que se redujo al 25%). El presidente extremeño no consideró necesario, sin embargo, el confinamiento perimetral de la Comunidad Autónoma (a diferencia de lo que paso en el resto del país, salvo en Galicia y en los archipiélagos balear y canario), aunque se procedió al cierre selectivo de un importante número de municipios de la región. Estas medidas sanitarias de confinamiento perimetral municipal, cuya adopción había correspondido hasta la declaración del estado de alarma el 25 de octubre bien al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura o bien a su vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales, han sido dictadas a partir de entonces también mediante decreto

presidenciales, dictados por la máxima Magistratura regional. En todo caso, el significativo empeoramiento de la situación epidemiológica en Extremadura ha implicado durante las fiestas navideñas un incremento considerable de las restricciones sanitarias, como tendremos ocasión de comprobar con posterioridad.

2.– Actividad político-institucional

La pandemia de coronavirus ha tenido como una de sus consecuencias principales desde un plano de vista político-institucional una importante centralización competencial en manos del Gobierno de la Nación durante varios meses del año (en concreto, entre el 14 de marzo y el 21 de junio). Fuera de esta situación, la crisis de salud pública ha traído un fortalecimiento del trabajo del Ejecutivo regional en detrimento de la Asamblea de Extremadura. Los datos de la actividad normativa de uno y otro poder autonómico parecen apuntalar la afirmación anterior: el número de leyes formales es el más reducido desde hace mucho tiempo (un total de seis), hecho este que contrasta con la constatación de que el número de decretos-leyes gubernamentales supera este año la suma de todos los dictados desde la incorporación de esta fuente del Derecho al ordenamiento jurídico-autonómico por el art. 33 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Si hasta este ejercicio se habían aprobado doce normas legales de urgencia, la Junta de Extremadura ha aprobado quince durante la presente anualidad. A estas disposiciones gubernamentales con valor de ley, se suman las numerosas disposiciones reglamentarias con medidas sanitarias aprobadas por el presidente autonómico, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura o por el vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales.

Debemos recordar que el Ejecutivo autonómico, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, está apoyado por la mayoría absoluta de diputados obtenida por el PSOE en las elecciones regionales a la Asamblea de Extremadura de 26 de mayo de 2019, que sirvieron para la apertura de la X Legislatura autonómica. Los 34 escaños logrados por este partido sobre los 65 que componen el Parlamento regional dan una extraordinaria estabilidad al Gobierno, pero no han impedido que los presupuestos regionales para 2021 no se aprueben este año, sino que, con toda probabilidad, lo harán en la última parte del mes de enero del próximo ejercicio, esperándose su aprobación durante la sesión plenaria del 22 de enero. Esta es, por lo demás, la práctica habitual de las últimas anualidades en nuestra región: la aprobación de las cuentas regionales una vez ya iniciado el ejercicio en el que están llamadas a aplicarse.

La única novedad importante entre los cuatro grupos que conforman el arco parlamentario viene constituida por la lucha interna que se vive en Ciudadanos. Este partido político logró siete diputados, encabezados por su máximo dirigente regional, D. Cayetano Polo. El 24 de septiembre, esto es, poco más de un año después del inicio de la vigente Legislatura, el señor Polo renunció a su escaño e, incluso, a la militancia en el partido naranja. Esta inesperada dimisión se debió, según la prensa regional, a sus importantes discrepancias con la dirección nacional del partido, que procedió a designar un nuevo coordinador autonómico,

D. David Salazar. Tras este nombramiento, se desató una guerra interna dentro tanto del partido político como del grupo parlamentario. La dirección nacional procedió a la expulsión de D. Fernando Rodríguez, que era la persona encargada de sustituir al dimitido señor Polo, justo antes de la toma de posesión de su acta de diputado, dado que el señor Rodríguez aspiraba a ser el sustituto de Polo en el escaño y en la dirección del grupo parlamentario con el apoyo de tres diputados de ciudadanos, circunstancia esta última que era radicalmente contraria a las órdenes de los máximos órganos rectores de la formación naranja a nivel estatal. El señor Rodríguez obtuvo finalmente la condición de diputado, negándose a convertirse en diputado no adscrito, de tal forma que el actual grupo de Ciudadanos sigue conformado por siete diputados, a pesar de que uno de ellos, el señor Rodríguez, ha sido expulsado del partido político por el que concurrió a las elecciones y otros tres diputados están también amenazados de expulsión por la dirección nacional del partido naranja.

Creo que merece una mención final la propuesta de ley para la creación del Personero del Común, que es la denominación que recibe la figura del defensor del pueblo autonómico en el art. 48 del nuevo Estatuto de Autonomía. Esta propuesta de ley fue presentada el 15 de enero de este año por el Grupo Parlamentario Unidas por Extremadura, siendo rechazada el 17 de septiembre por el voto en contra de los grupos socialista, popular y naranja con el argumento generalizado de que, en la situación de pandemia que la región está viviendo, no resulta precisamente prioritaria la instauración efectiva de esta institución estatutaria.

3.– Actividad normativa

3.1.– La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental

La pandemia que asola nuestra región ha condicionado de manera absoluta, y como parece que no podía ser de otra forma, la actividad normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura. El número de leyes formales ha sido realmente reducido esta anualidad, puesto que se han aprobado únicamente seis, pero se ha elevado extraordinariamente la cantidad de decretos-leyes gubernamentales. Para hacerse una idea de este incremento, basta con señalar que este ejercicio han visto la luz quince normas legales de urgencia destinadas en su integridad a paliar los efectos perniciosos del coronavirus en nuestra región, mientras que durante toda la IX Legislatura (2015-2019) el Ejecutivo autonómico dictó cuatro; o un total de doce, si tomamos como referencia la fecha en la que se incorporó esta fuente del Derecho al ordenamiento jurídico extremeño allá por el año 2011.

3.1.1.– Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura.

Decía hace unos instantes que se han aprobado seis leyes, que afectan a los presupuestos autonómicos para el año 2020, a las víctimas del terrorismo, a los colegios profesionales y a la educación (gratuidad de los libros de texto) y la cultura (instituciones museísticas y artes escénicas). Cinco de ellas son de nuevo

cuño, en el sentido de que tienen vida propia por sí mismas, mientras que una (la relativa a los colegios) se limita a modificar parcialmente una ley autonómica ya existente.

a) *La Ley 1/2020, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2020.* Como lleva siendo habitual desde hace años, las cuentas autonómicas para 2020 se han aprobado ya entrado este año. El montante consolidado del gasto previsto asciende a más de seis mil millones de euros, de los que el 60% está destinado al desarrollo de políticas con "sesgo social". En este contexto, indica su exposición de motivos que con estos presupuestos se persigue la construcción de "la educación pública del futuro", el fortalecimiento de "la atención sanitaria" y el ofrecimiento de "una respuesta decidida a la dependencia". Este texto no olvida referirse a la actividad económica, subrayando que las cuentas regionales aprobadas "activan el tejido productivo, hacia un empleo inclusivo y de mayor calidad, promueven la innovación, impulsan la inversión y vertebran la región a través de las infraestructuras". El problema real para la efectividad de estos presupuestos consiste en que se elaboraron siguiendo unas previsiones de crecimiento positivo para la región de un 2,1% del PIB, que han sido completamente desbaratadas por las terribles circunstancias epidémicas que estamos viviendo durante este año. Quizá esta situación haya sido el desencadenante de que los empleados públicos extremeños no hayan percibido hasta la nómina del último mes del año (a diferencia de lo que ha sucedido con el personal al servicio de casi todas las Administraciones públicas del país) la subida de sus retribuciones del 2% prevista para este tipo de personal a nivel de todo el territorio estatal, a pesar de que este incremento estaba contemplado en el art. 14 de la Ley presupuestaria "con efectos desde el 1 de enero del año 2020". La subida salarial finalmente verificada en diciembre ha carecido, en todo caso, de cualquier efecto retroactivo.

b) *La Ley 2/2020, de 4 de marzo, de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma legal recuerda en su preámbulo que la reciente historia española ha estado "marcada de manera trágica por el terrorismo desde los años sesenta del siglo XX". En este espeluznante contexto temporal, al que la sociedad extremeña no ha sido precisamente ajena, esta ley constituye "un compromiso público con las víctimas del terrorismo con el objeto de que permanezcan visibles en la sociedad y de que se mantenga y potencie el relato de lo sucedido como forma eficaz de construir tanto la memoria individual como la colectiva". A partir de estas consideraciones, esta norma legal, que deroga parcialmente la anterior Ley autonómica de víctimas del terrorismo (Ley 6/2005), pretende prestar a este colectivo una asistencia integral, rendirle homenaje y expresarle su reconocimiento, estableciendo para ello un amplio conjunto de medidas dentro del ámbito competencial autonómico (art. 1). Entre ellas se encuentran, entre otras, las indemnizaciones por fallecimiento y por los daños personales; las ayudas por los perjuicios materiales; o las acciones asistenciales en los ámbitos más variados.

c) *La Ley 3/2020, de 29 de octubre, del sistema de préstamo de los libros de texto de Extremadura.* Esta norma legal tiene como objetivo último, según su exposición de motivos, "profundizar en la efectiva gratuidad de la enseñanza

básica", en la medida en que la gratuidad en esta etapa educativa "constituye un instrumento indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades" de toda la ciudadanía. En este contexto, la gratuidad de los libros de texto se extiende al alumnado que curse las enseñanzas de educación primaria, educación secundaria obligatoria y formación profesional (art. 1). Esta gratuidad se hará efectiva mediante un sistema de préstamo de libros, cuya propiedad corresponderá a la Administración educativa y cuya gestión correrá a cargo de los diferentes centros docentes de la región.

d) *La Ley 4/2020, de 18 de noviembre, por la que se modifica la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura.* Esta norma legal se limita a efectuar una modificación, ciertamente extensa, de la antigua Ley de este tipo de corporaciones de 2002. Esta modificación se justifica por su exposición de motivos en base a que "(L)a nueva dimensión que se da a los colegios, la influencia del derecho europeo y el cambio de marco normativo básico hacen precisa una actualización del régimen jurídico extremeño en aras de la seguridad jurídica y de la transparencia, que aclare la normativa aplicable y los derechos y obligaciones". En este contexto, insiste el preámbulo en que la reforma de la ley está orientada "al refuerzo de las garantías de las personas colegiadas, las personas consumidoras y usuarias de los servicios profesionales, a la consecución de transparencia en la información que ofrecen los colegios profesionales y a la supresión de trabas administrativas no justificadas en el trámite de colegiación".

e) *La Ley 5/2020, de 1 de diciembre, de Instituciones Museísticas de Extremadura.* Su objeto consiste en el establecimiento de un "marco normativo" para este tipo de instituciones en nuestra Comunidad Autónoma, la regulación de su creación, reconocimiento, organización y gestión, así como el fomento de "una estructura museística coordinada y funcional en la que se articulen la gestión cultural y la defensa y promoción del patrimonio cultural que albergan estas instituciones" (art. 1). El concepto de "Instituciones Museísticas" engloba en nuestra región a los museos, las colecciones museográficas y los centros de interpretación.

f) *La Ley 6/2020, de 1 de diciembre, de Artes Escénicas de Extremadura.* Esta norma tiene por objetivo el establecimiento del marco jurídico del "sistema de las Artes Escénicas" y de su actividad en la Comunidad Autónoma de Extremadura, partiendo de sus tareas de producción hasta llegar a la exhibición, y pasando por las funciones de la promoción, el fomento y la distribución. Esta ley formal, que se dicta "en un contexto de defensa y promoción de la identidad y la diversidad cultural de Extremadura" (art. 1), define las artes escénicas como las "expresiones culturales que ponen de manifiesto la libertad de creación artística, la innovación y la creatividad humana" (art. 3.1), englobando "el teatro, la danza, el circo, la narración oral, la lectura dramatizada y las actividades performativas" (art. 2.2).

3.1.2.– La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura

Desde que se introdujese la fuente jurídica del decreto-ley en el ordenamiento autonómico extremeño por el nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, este ejercicio ha sido, con una extraordinaria diferencia, el que más normas legales de urgencia ha visto nacer, pues han sido un total de quince. Aunque todos ellos han estado estrechamente ligados a la situación de crisis provocada por la pandemia, podemos distinguir, no obstante, tres fases en su aprobación: en primer lugar, los dictados durante la vigencia del estado de alarma decretado el 14 de marzo; en segundo lugar, los elaborados en relación con la etapa de lo que desde instancias gubernamentales estatales se ha dado en llamar "nueva normalidad"; y, en tercer lugar, el aprobado a finales del ejercicio, esto es, durante la prórroga del estado de alarma del 25 de octubre.

a) Los decretos-leyes dictados durante la vigencia del primer estado constitucional de alarma de año han sido once, y según indica el propio Ejecutivo extremeño, se han referido a los siguientes ámbitos: "comercial, sanitario, tributario, educativo, de los servicios sociales, de la función pública, en materia de subvenciones, de apoyo a las empresas y para el mantenimiento y recuperación del empleo" (preámbulo del Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio).

– El Decreto-ley 1/2020, de 18 de marzo, adopta medidas liberalizadoras de los horarios de apertura de los establecimientos y superficies comerciales de venta minorista que "podrán permanecer abiertos al público durante los días no hábiles", aunque sólo para la venta de productos y la prestación de servicios básicos relacionados en la propia norma autonómica de urgencia.

– El Decreto-ley 2/2020, de 25 de marzo, de medidas urgentes de carácter tributario para paliar los efectos del Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El objetivo confesado de esta disposición consiste en "evitar el desplazamiento de los contribuyentes a las dependencias públicas de la Administración tributaria extremeña en tanto dure la declaración del estado de alarma". A tal efecto, y en el marco del Real Decreto 463/2020 –tal y como ha sido modificado por el Real Decreto 465/2020–, se adoptan normas para la gestión de los tributos propios y cedidos en orden a la ampliación de los plazos de presentación y de pago de las declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

– El Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta norma pretende, según su preámbulo, lograr "una actuación mucho más rápida y ágil" de la Administración autonómica, pero "completamente respetuosa de la legalidad y el ordenamiento vigente". En este sentido, se adoptan medidas agilizadoras en los ámbitos siguientes: económico-presupuestario, fomento, convenios, contratación pública, medios de transporte escolar, viviendas protegidas de promoción pública y régimen de convocatoria, de constitución y de sesiones por medios telemáticos de los órganos colegiados representativos y de gobierno de las entidades locales extremeñas durante las crisis.

– El Decreto-ley 4/2020, de 1 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la contratación pública para responder

al impacto de la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta norma legal de urgencia prevé, en concreto, la posibilidad de prorrogar los contratos de servicios y de suministros de prestación sucesiva cuando a su vencimiento no se hubiese formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación; el establecimiento de pagos parciales, a cuenta del precio del contrato, de las prestaciones puestas a disposición de la Administración y debidamente certificadas; y la colaboración entre los órganos de contratación autonómicos para atender las necesidades de los sistemas sanitarios y sociosanitarios regionales durante la pandemia.

– El Decreto-ley 5/2020, de 3 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en materia de política social y sanitaria. Esta norma gubernamental de urgencia introduce dos tipos de medidas: por un lado, unas destinadas a garantizar la atención de los colectivos más vulnerables durante la vigencia del estado de alarma (como las destinadas a facilitar la convocatoria de subvenciones en materia social y sanitaria, a la percepción de la Renta Básica Extremeña de Inserción y de la Renta Extremeña Garantizada, o a la continuidad de los conciertos sociales); y, por otro, la exención del requisito de la nacionalidad para el acceso a la condición de personal estatutario de profesionales extracomunitarios.

– El Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, establece diversas medidas destinadas a facilitar la concesión de subvenciones y la ejecución de determinadas prestaciones de contratos administrativos, así como a ordenar la selección de personal temporal al servicio de la Administración autonómica mediante bolsas de trabajo.

– El Decreto-ley 7/2020, de 24 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de educación, para paliar los efectos de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. Esta norma legal de urgencia pretende, en concreto, habilitar a la consejera de Educación y Empleo, por un lado, para el levantamiento de la suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos que sean necesarios para la correcta puesta en marcha del próximo curso escolar 2020/2021; y articular, por otro, los mecanismos de gestión que posibiliten la tramitación más ágil de distintos procedimientos administrativos en el ámbito educativo con vistas al referido nuevo curso (como, por ejemplo, la admisión del alumnado, la suscripción y modificación de los conciertos educativos, el libramiento de fondos para la dotación de libros de texto y de material didáctico, etc.).

– El Decreto-ley 8/2020, de 24 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el mantenimiento y recuperación del empleo frente a la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta larga norma legal de urgencia (con 105 artículos, 12 disposiciones adicionales y 2 finales) tiene como objeto, con el fin último de proteger el tejido productivo y social extremeño, la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas urgentes para el sostenimiento del empleo en la región, así como para paliar el impacto económico derivado de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus sobre las microempresas, las sociedades cooperativas, las sociedades laborales, las personas trabajadoras autónomas, las personas trabajadoras por cuenta ajena y las empresas del sector turístico.

– El Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, establece medidas para facilitar la financiación de las pymes y de los autónomos solventando los problemas derivados de su falta de liquidez transitoriamente, mientras dure la situación de crisis sanitaria. Con esta finalidad, se refuerza el sistema de garantías extremeño mediante la concesión de una subvención a la Sociedad de Garantía Recíproca Extremeña de Avales para que pueda ofrecer los avales precisos para el acceso a la financiación bancaria y cubrir las necesidades de liquidez, a la vez que se pone en marcha un programa de ayudas en régimen de concesión directa y sin convocatoria destinadas a las referidas pymes y autónomos. Esta norma legal de urgencia modifica también las leyes regionales de espectáculos públicos de 2019 y de patrimonio histórico y cultural de 1999.

– El Decreto-ley 10/2020, de 22 de mayo, introduce, en aras a la reactivación económica frente a los efectos negativos de la pandemia, un importante número de modificaciones en la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura de 2018 "con el objetivo –según su praámbulo– de dinamizar al máximo la economía regional posibilitando la implantación ágil de los distintos usos del suelo, sin perder la seguridad jurídica y el imprescindible orden que ha de establecer el urbanismo". Este texto continúa indicando que resulta "indispensable disponer de las herramientas jurídicas y urbanísticas adecuadas para acelerar la inversión económica, el desarrollo de nuevos proyectos, los preceptivos permisos de las diferentes administraciones y que sean capaces de aprovechar los recursos naturales". Además de este contenido esencial, esta norma de urgencia opera también modificaciones puntuales en la legislación regional de vivienda y de grandes instalaciones de ocio.

– El Decreto-ley 11/2020, de 29 de mayo, establece diversas medidas complementarias en materia tributaria a las ya establecidas por el Decreto-ley 2/2020, ampliando, en particular, distintos plazos e introduciendo diversas bonificaciones y deducciones (y, muy en particular, una referida al cuidado de hijos menores de hasta 14 años inclusive).

b) Las normas legales de urgencia dictadas en la situación de "nueva normalidad" han sido tres: dos destinadas esencialmente al impulso económico de la región; y una tercera orientada al establecimiento de un completo régimen sancionador en el ámbito de la salud pública extremeña.

– El Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la "nueva normalidad". Esta norma legal de urgencia fue publicada oficialmente al final de la vigencia de la sexta y última prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020, estando destinada a la aprobación de diversas medidas de impulso económico (tales como la creación de la figura de proyectos empresariales de interés autonómico, la liberalización transitoria de apertura de establecimientos comerciales, la modificación puntual de la legislación en varios sectores –denominaciones de origen, agricultura, espectáculos públicos y transporte-). Además de las medidas económicas, se reforma la legislación autonómica de Gobierno y Administración de 2002 (para la reordenación de las oficinas de atención ciudadana y registro)

y la legislación de contratos de 2018 (simplificando la gestión de los contratos menores), introduciéndose, por último, algunas medidas sanitarias de naturaleza competencial, sancionadora y de intervención en residencias de ancianos.

– El Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, añade a la Ley extremeña de Salud Pública de 2011 una larga disposición adicional tercera mediante la que se regula el "régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las medidas de salud pública adoptadas para hacer frente a las situaciones de crisis sanitarias derivadas de la Covid-19 u otras epidemias". Con independencia de esta cuestión, esta norma legal de urgencia reordena, por un lado, el régimen competencial en materia sanitaria establecido en el Decreto-ley 12/2020; y prevé, por otro, la utilización por las autoridades sanitarias autonómicas para la mejor lucha contra la crisis de salud pública de las técnicas administrativas de la delegación, la encomienda y la colaboración.

– El Decreto-ley 14/2020, de 22 de julio, de medidas para la activación de la demanda en la Comunidad Autónoma de Extremadura tras la crisis sanitaria. Esta norma legal de urgencia parte del presupuesto de que las medidas de salud pública para hacer frente al coronavirus provocaron la reducción de la actividad empresarial, lo que "redundó en el empleo y, con ello, en la debilitación económica de los hogares y familias, lo que, a su vez, afecta drásticamente al consumo y al funcionamiento del sector comercial y empresarial" (exposición de motivos). Ante este contexto socioeconómico tan desfavorable, este Decreto-ley prevé las normas rectoras de la concesión directa de subvenciones destinadas a garantizar las necesidades de liquidez de las pequeñas y medianas empresas extremeñas dedicadas a la venta de una serie de productos y servicios relacionados en esta norma (textil, calzado, muebles, aparatos electrónicos domésticos de alta eficiencia energética, mejora de la eficiencia energética y accesibilidad en las viviendas). La concesión de estas ayudas va ligada a la obligación de aplicación de descuentos por las empresas receptoras en el precio de sus productos o de sus servicios con el objeto de activar la demanda.

c) La norma legal de urgencia adoptada durante la vigencia del estado de alarma decretado el día 25 de octubre de 2020 se dirige al apoyo de las pymes regionales.

– El Decreto-ley 15/2020, de 29 de diciembre, pretende, esencialmente, poner en marcha un programa de ayudas de diez millones de euros, en régimen de concesión directa, destinado a prestar apoyo a las pequeñas y medianas empresas regionales con independencia de cuál sea su forma jurídica, incluidas las personas autónomas, afectadas en su actividad por el coronavirus, siempre que cuenten con al menos tres trabajadores asalariados a tiempo completo en sus estructuras. El preámbulo de este texto normativo recuerda que el 99% del número de unidades productivas de la Comunidad Autónoma son pymes, que, en muchos casos, están padeciendo con gran dureza los efectos económicos adversos provocados por la pandemia.

3.2.– La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su presidente

3.2.1.– Los decretos del presidente de la Junta de Extremadura

El número de decretos del presidente ha sido de treinta y dos, frente a los treinta y seis del año 2019. Una parte muy significativa de ellos ha estado ligada a la lucha contra el Covid-19, mientras que los restantes han abordado las cuestiones típicas de la actividad presidencial en Extremadura, y cuya temática, por lo tanto, suele cada año.

a) La actuación del Presidente de la Junta de Extremadura como autoridad competente *delegada.*

El presidente autonómico ha sido designado como autoridad competente delegada del Gobierno de la Nación para la gestión de la crisis tanto durante la sexta prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 como con ocasión de la declaración de este estado constitucional de excepción el 25 de octubre.

a) Los decretos presidenciales "sanitarios" dictados como autoridad competente delegada durante la sexta prórroga del estado de alarma han sido dos, estando ambos destinados a la regulación de la reapertura al público de discotecas y bares de ocio nocturno (Decretos del Presidente núms. 2 y 3, de 7 y de 11 de junio, respectivamente). A pesar de que estas disposiciones tienen carácter general, las dos regulan el régimen de recursos, estableciendo que las mismas agotan la vía administrativa, cabiendo contra ellas recurso potestativo de reposición y recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

b) Los decretos presidenciales durante la declaración del estado de alarma de 25 de octubre han sido considerablemente más numerosos (un total de veintiuno); y todos ellos contienen una regulación del régimen de recursos, según la cual son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Téngase en cuenta que el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, regula determinadas medidas para batallar contra la pandemia, cuya concreta aplicación en cada territorio regional queda en manos de las Comunidades Autónomas.

– La primera de estas medidas pretende la limitación de la circulación de las personas en horario nocturno (conocida vulgarmente como "toque de queda"). El Gobierno de la Nación limita la circulación directamente entre las 23 y las 6 horas (aunque se admite la modulación de estas horas por las Comunidades Autónomas en dos franjas para el inicio y para el final de esta medida: por un lado, puede iniciarse el "toque de queda" entre las 22 y las 0 horas y puede finalizar entre las 5 y las 7 horas). Pues bien, el presidente de Extremadura fijó inicialmente la limitación, dentro de la franja permitida por el Gobierno de la Nación, entre las 0 y las 6 horas (Decreto del Presidente 10/2020, de 25 de octubre).

– La segunda de las medidas consiste en la limitación de la entrada y de la salida de personas de cada Comunidad Autónoma, y, adicionalmente, el confinamiento perimetral en ámbitos geográficos territoriales de carácter inferior al

autonómico. El presidente autonómico no decretó inicialmente (y hasta unos pocos días antes del comienzo de las fiestas navideñas) el confinamiento perimetral de toda la Comunidad Autónoma (a diferencia de lo que había pasado en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, con las excepciones de Galicia, Canarias y Baleares, que tampoco lo habían hecho), pero sí se ha establecido en varias ocasiones el cierre perimetral (o se ha levantado el mismo) de numerosos municipios en diversos decretos presidenciales, como sucede con: el núm. 11, de 28 de octubre; el núm. 14, de 30 de octubre; el núm. 15, de 4 de noviembre; el núm. 16, de 11 de noviembre; el núm. 17, de 13 de noviembre; el núm. 18, de 18 de noviembre; el núm. 19, de 23 de noviembre; el núm. 20, de 25 de noviembre; el núm. 24, de 2 de diciembre; el núm. 25, de 11 de diciembre; el núm. 28, de 18 de diciembre; el núm. 30/2020, de 26 de diciembre; o el núm. 31/2020, de 30 de diciembre.

– La tercera medida se refiere a la restricción de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados. Esta medida se implementa en Extremadura mediante el Decreto del Presidente 12/2020, de 30 de octubre, que establece la amplitud de estos grupos en "el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes exclusivamente", dado que los grupos conformados tanto por convivientes como por no convivientes se limitan también al máximo de seis personas. Este Decreto presidencial fue ligeramente modificado por el núm. 26/2020, de 11 de diciembre; y por el núm. 32/2020, de 31 de diciembre.

– La cuarta medida está dirigida a la limitación del aforo en lugares de culto. En aplicación de esta previsión, el Decreto del Presidente 11/2020, de 28 de octubre, limitó inicialmente el aforo al 50% en diversos municipios de la región. Mediante el posterior Decreto presidencial 13/2020, de 30 de octubre, se fijaron los aforos de manera general para todo el territorio extremeño: aunque la regla general era un aforo limitado al 75%, el mismo se reducía, no obstante, bien al 50% para los ámbitos territoriales en los que se establecían medidas especiales de intervención asimilables a la fase 2 de la desescalada por las autoridades competentes en materia de salud pública, o bien al 25% para aquellos otros espacios territoriales en los que se aplicasen medidas de intervención equiparables a las de la fase 1. No obstante, las previsiones de esta última disposición fueron reajustadas, ante la evolución favorable de los indicadores epidemiológicos en nuestra región, a través del Decreto del Presidente 21/2020, de 15 de noviembre, ampliándose el aforo en los lugares de culto hasta el 40% durante el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2020 y el 10 de enero de 2021 (abarcando, por tanto, las fiestas navideñas).

– Una última observación: una buena parte de todos estos decretos presidenciales señalados estaba llamada a verse afectada por el núm. 27/2020, de 11 de diciembre, que tenía por objeto el establecimiento de medidas excepcionales de salud pública frente a la Covid-19 más flexibles durante el período de celebración de las fiestas navideñas. Pero, ante el empeoramiento significativo de la situación epidemiológica en toda la región, esta disposición de la máxima magistratura autonómica se dejó sin efecto, no obstante, antes de la llegada de este período vacacional por el Decreto del Presidente 29/2020, de 20 de diciembre. En todo

caso, mediante ambas disposiciones de necesidad, se establece, por primera vez, el cierre perimetral de toda la Comunidad Autónoma extremeña entre las 0 horas del día 23 de diciembre de 2020 y las 24 horas del 6 de enero de 2021 (salvo para los supuestos expresamente previstos en los propios decretos presidenciales). Con independencia de esta medida común en los dos decretos reseñados, la flexibilización inicial de las restricciones de movilidad previstas por el Decreto del Presidente núm. 27 se ve limitada por el núm. 29, afectando, por un lado, a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados durante la Nochebuena y la Nochevieja y, por otro, al toque de queda durante dichas celebraciones, que se fija a las 0.30 horas. El más que considerable deterioro de la situación epidemiológica en nuestra región durante el transcurso de las fiestas navideñas provocó que el último día del año se publicase el Decreto presidencial núm. 32/2020, de 31 de diciembre, adelantando el toque de queda a las 22 horas y limitando hasta un máximo de cuatro personas por mesa o agrupaciones de meses las reuniones en los establecimientos de hostelería y restauración entre el primero de año y el 14 de enero de 2021.

b) Los decretos presidenciales cuya finalidad principal no consiste en la lucha contra el coronavirus.

El número de decretos presidenciales cuyo objeto principal no consiste en el establecimiento de medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia es de nueve. Su finalidad esencial consiste, por un lado, en la concesión de ayudas, becas o premios en diversos ámbitos (por ejemplo, para la realización de obras o de servicios de interés general por las entidades locales, para el retorno a nuestra región de extremeños en el exterior y de sus familias, para formación, etc.); y, por otro, en la sustitución temporal de las titulares de algunas Consejerías por motivos de maternidad. En todo caso, el primer decreto presidencial de 2020 (Decreto del Presidente 1/2020, de 25 de mayo) tiene como causa el coronavirus, pero no incorpora realmente ninguna medida de carácter sanitario, puesto que su objeto consiste en la simplificación –como consecuencia de la situación provocada por la pandemia– de las reglas sobre el cumplimiento y la acreditación de las condiciones de los proyectos subvencionados por la Comunidad de Extremadura en materia de emigración, de retorno y de comunidades extremeñas en el exterior.

3.2.2.– Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura

La actividad de la Junta de Extremadura ha encontrado su expresión jurídica durante este año mediante decretos, pero también a través de un importante número de acuerdos destinados a establecer medidas sanitarias.

a) Con este punto de partida, la consulta del Diario Oficial de Extremadura revela que el número de decretos del Gobierno autonómico ha sido notablemente más reducido que los años inmediatamente anteriores, en los que se han superado los doscientos. Este ejercicio han sido únicamente ochenta y dos los decretos gubernamentales aprobados.

Muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen un valor reglamentario. En relación con su temática, destaca el hecho de

que, a diferencia de lo que sucede año tras año, no hay decretos gubernamentales en materia de fomento, puesto que para la convocatoria de subvenciones y otras ayudas se ha recurrido a los decretos-leyes y a los decretos presidenciales. Esto hace que este ejercicio los decretos de la Junta más numerosos sean los referidos al nombramiento y al cese de altos cargos de la Administración autonómica. Se ha recurrido también a ellos para cuestiones tales como: la ordenación del uso de marcas promocionales de titularidad de la Junta, la organización administrativa, la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de expropiaciones forzosas, la declaración de bienes de interés cultural, la formación profesional, la concesión de la Medalla de Extremadura, el turismo, la fijación del calendario de días festivos, el establecimiento de los precios públicos en el ámbito universitario, la ordenación de títulos universitarios y no universitarios, la regulación de la elaboración y de la forma de gestión del Plan de Salud de Extremadura 2021-2028, la agricultura, la ganadería, las grandes instalaciones de ocio o la ordenación de la Plataforma Logística de Badajoz.

Aunque no son muy abundantes, sí que se destinan algunos decretos gubernamentales a la ordenación de diversos problemas ligados a la crisis del coronavirus. Así durante la vigencia del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 se han dictado cuatro decretos con esta temática: el de determinación de los servicios públicos básicos de la Administración regional y de su sector institucional (Decreto 17/2020, de 15 de marzo); el relativo a la celebración telemática del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de su constitución con carácter extraordinario y permanente (Decreto 20/2020, de 25 de marzo); el referido a la creación del "Comité para la fase de transición de la pandemia" (Decreto 21/2020, de 22 de abril); y el de levantamiento de la suspensión de los plazos administrativos (Decreto 25/2020, de 15 de mayo).

b) El grueso de las medidas sanitarias durante la crisis de salud pública, no obstante, se ha adoptado bien mediante Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, publicados mediante resolución del vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales, o bien directamente mediante resoluciones de esta última autoridad. Las competencias de uno y otro órgano fueron clarificadas, al final de la sexta prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo, mediante el Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio (disposición adicional primera), siendo modificadas, en todo caso, pocas semanas más tarde por el Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio (disposición adicional primera).

4.– La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado

4.1.– Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura

Han sido cinco los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se han publicado oficialmente en el DOE durante el presente año 2020.

a) Dos de estos acuerdos han sido, no obstante, adoptados en el mes de diciembre del pasado año, centrándose en la resolución de controversias planteadas con respecto a sendas leyes también del propio año 2019: 1º) el DOE núm. 9, de 15 de enero de 2020, publicó el Acuerdo de 4 de diciembre de 2019, mediante el que se resolvían las cuestiones planteadas por la Administración General del Estado sobre el ajuste competencial de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, interpretando los preceptos puestos en entredicho de la forma que consta en el texto del Acuerdo; y 2º) el DOE núm. 24, de 5 de febrero de 2020, publicó el Acuerdo de 30 de diciembre de 2019, resolviendo las dudas de constitucionalidad suscitadas por la Administración General del Estado sobre la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, con el compromiso de la Comunidad Autónoma bien de suprimir o bien de promover la modificación de los distintos preceptos objeto de controversia.

b) Dos acuerdos más tienen por objeto la resolución de las dudas constitucionales sobre un precepto del Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del Covid-19: 1º) el inicio de las negociaciones para resolver las discrepancias competenciales tuvo lugar mediante Acuerdo de 28 de julio de 2020; 2º) estas controversias se resolvieron mediante Acuerdo publicado en el BOE núm. 315, de 2 de diciembre de 2020, y en el DOE núm. 233, de ese mismo día, pero del que no consta la fecha de su adopción. Esta resolución vino del compromiso por parte de la Junta de Extremadura de modificar el precepto cuestionado, que se refería a la nueva redacción dada por el referido Decreto-ley 9/2020 a un precepto de la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura de 1999.

c) El Acuerdo de 2 de octubre de 2020 sirvió, finalmente, para el inicio de las conversaciones destinadas a la resolución de las discrepancias competenciales suscitadas en relación con un precepto del Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la "nueva normalidad".

4.2.– La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Han sido ocho las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que han tenido como protagonista a la Comunidad Autónoma de Extremadura durante este ejercicio de 2020. A pesar de este elevado número de resoluciones, lo cierto es que todas se agrupan en torno a dos vectores:

a) El largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo). Este año se ha dictado la STC 20/2020, de 10 de febrero, que es absolutamente tributaria de la STC 134/2019, de 13 de noviembre. En la resolución constitucional de 2020 se

declara la extinción parcial, por pérdida sobrevenida de objeto, de una cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con el art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada al mismo por la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo. Y es que este precepto había sido declarado inconstitucional por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata del art. 149.1, reglas 1ª y 23ª, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

b) La estimación del amparo solicitado por la Junta de Extremadura contra las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma, por las que se acuerda la inadmisión de los recursos de casación por infracción de normativa autonómica interpuestos por la Administración regional frente a las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Son numerosas las decisiones del Alto Tribunal sobre esta cuestión (SsTC 106, 107, 108, 109, 136 y 144 del año 2020), pero la de cabecera es la STC 99/2020, de 22 de julio. Esta resolución considera que la forma de proceder del Tribunal contencioso vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE): "(...) el órgano judicial, al inadmitir el recurso de casación en virtud de una interpretación literal del art. 86.3 LJCA, ha llegado a un resultado materialmente contrario al derecho de acceso al recurso que consagra el art. 24.1 CE. En efecto, la decisión adoptada, al no tomar en consideración que el art. 86.3 LJCA, al regular el recurso de casación autonómico, contiene una remisión implícita a la regulación del recurso de casación por vulneración del Derecho estatal o de la Unión Europea (STC 128/2018, FFJJ 6 y 7) y excluir del recurso de casación autonómico a las resoluciones de los Juzgados de lo contencioso-administrativo en los supuestos en los que, de acuerdo con lo previsto en el art. 86.1, apartado segundo, LJCA, serían susceptibles de casación, está inadmitiendo este recurso sin que exista una causa legal en la que se prevea esta consecuencia, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, determina la vulneración del derecho que garantiza el art. 24.1 CE" (FJ 3).

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

1.– Actividad político-institucional

La disolución del parlamento de Galicia y la posposición de las elecciones autonómicas

Del mismo modo que el año 2019 estuvo marcado, en Galicia, al igual que en el resto de España, por la celebración de las dos elecciones legislativas que tuvieron lugar en los meses de abril y de noviembre, el 2020 hubiera sido sobre todo el año de los undécimos comicios autonómicos, de no ser por el hecho de que estos, como todas las demás actividades políticas, económicas sociales y culturales de la Comunidad Autónoma gallega, se vieron afectados de un modo determinante por el inicio de la terrible pandemia del Covid-19, cuyo gravedad se constató oficialmente con la aprobación por el Gobierno del Real Decreto 463/220, de 14 de marzo, en el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

Antes de esa fecha, y recortando ligeramente la duración de la legislatura 2016-2020, dado que las autonómicas que le dieron inicio se habían celebrado el 25 de septiembre, el Presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijoo, decidió adelantar las elecciones al día 5 de abril de 2020, por medio del Decreto 12/2020, de 10 de febrero, de disolución del parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones. Pero las previsiones sobre la gravedad de la situación en la que casi con plena seguridad iba a encontrarse Galicia en la fecha de la jornada electoral, según el juicio prácticamente unánime de los epidemiólogos, en el momento en el que las elecciones debían celebrarse llevó a la Xunta de Galicia a decidir un retraso de la convocatoria electoral, de forma paralela a lo hecho entonces por el Gobierno Vasco. Y así, el 16 de marzo, dos días después de la declaración del estado de alarma, y superando previos desacuerdos entre los partidos al respecto, las fuerzas políticas gallegas optaron unánimemente por el aplazamiento de los comicios regionales, sin fijar una nueva fecha para su celebración –fecha que pasaba a depender de la evolución de la pandemia– y acordaron también que el proceso electoral se retomase en el punto en el que quedaba interrumpido. De esa forma se acordó en una reunión a la que asistieron Alberto Núñez Feijoo (PP), Gonzalo Caballero (PSOE), Ana Pontón (BNG), Antón Gómez-Reino (Galicia en Común, Máreas, A Nova) y Beatriz Pino (Ciudadanos). Como consecuencia de tal acuerdo, oídos los grupos políticos más representativos de Galicia y la Junta Electoral de la Comunidad y previa deliberación del Consello de la Xunta, éste dictó el Decreto 45/2020, de 18 de marzo, por el que se dejaba sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del Covid-19, norma

en la que se establecían, además, otros dos previsiones: a) Que la convocatoria de elecciones al parlamento gallego se activaría una vez levantada la declaración del estado de alarma y la situación de emergencia sanitaria de decretada por la Xunta; y b) Que dicha convocatoria se realizaría, por decreto del presidente de la Xunta, en el plazo más breve posible y oídos los partidos políticos.

El problema jurídico pasó a ser entonces el relativo a la eventualidad de que las elecciones aplazadas pudieran tener que celebrarse durante el período de vigencia del estado de alarma como conseuencia de la persistencia de una situación de alto riesgo en el ámbito sanitario. Esa posibilidad obtuvo, finalmente, cobertura jurídica por medio de lo dispuesto en el Real Decreto 514/2020, de mayo, por el que procedió a prorrogarse el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, previamente referido. La nueva norma incluía en tu tenor literal un art. 1 bis por virtud del cual la vigencia del estado de alarma no supondría obstáculo alguno para el desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a los parlamentos de Comunidades Autónomas. Tal previsión resolvía, pues, la eventualidad de que España siguiese aún en situación de confinamiento en la fecha de celebración de las elecciones autonómicas previstas para 2020 (gallegas y vascas). En el caso de las primeras, la Xunta decidió finalmente, mediante Decreto 72/2020, de 18 de mayo, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Galicia, fijar la fecha de las elecciones el día 12 de julio, jornada en la que, sin inciencias reseñables, se celebraron también las elecciones vascas, ambas en un contexto de normalidad jurídica, pues el estado de alarma decretado el 14 de marzo había finalizado el 21 de junio.

Los resultados de los comicios autonómicos y la recomposición del mapa gallego de partidos

La gran incógnita con la que se abrió el proceso electoral gallego volvía a ser de nuevo la de si el Partido Popular sería capaz de obtener la única mayoría que le garantizaba la permanencia en el poder (la mayoría absoluta), dado que ninguna de las encuestas manejadas durante el período preelectoral y durante la campaña otorgaba representación parlamentaría a los dos partidos, Vox y Ciudadanos, que podían, llegado el caso, actuar como una eventual bisagra de los populares.

Los resultados electorales no dejaron, sin embargo, duda alguna respecto del mantenimiento de la hegemonía que en las tres legislaturas previas venía demostrando el Partido Popular. En efecto, repitiendo por cuarta vez candidatura a la presidencia de la Xunta, Alberto Núñez Feijoo obtuvo de nuevo al frente del Partido Popular una rotunda victoria electoral. Con casi la mitad de los votos expresados (47,96% frente al 47,56% de las autonómicas de 2016) los populares gallegos aumentaron en un escaño su previa mayoría absoluta (42 frente a 41 sobre un total de 75 escaños) con una participación en línea descendente, que pasó del 54,91% en 2016 al 48,97%, lo que tuvo que ver probablemente tanto con la inseguridad y el miedo al contagio provocado por la pandemia como con la certeza, que anunciaban todas las encuestas, de la victoria del PP.

Pero los cambios que no se produjeron en el espacio de los vencedores, fueron, por el contrario, sustanciales en el ámbito de los perdedores. En primer lugar porque con motivo de las regionales de 2020 tuvo lugar una nueva recomposición de las fuerzas de la oposición: junto al Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE, al Bloque Nacionalista Galego y a competidores que se habían estrenado en las autonómicas de 2016 (Ciudadanos), entraron en liza nuevas fuerzas: por un lado Vox, que competía en una de las pocas Comunidades en las que no había obtenido representación parlamentaria en los comicios generales de noviembre de 2019; por otro lado, el conjunto de fuerzas y movimientos agrupados en torno a Podemos, A Nova y Las Mareas que en 2016 se presentaron agrupados en la Candidatura En Marea y que llegaron muy dividas a las elecciones autonómicas, tras graves conflictos internos entre los diferentes componentes de la coalición. Tales conflictos habían tenido una clara traducción en la vida interna del grupo parlamentario salido de las elecciones de 2016, literalmente hecho pedazos, y se tradujeron finalmente en que los antiguos aliados terminaran compitiendo en 2020 divididos en dos fuerzas diferentes: Podemos-Esquerda Unida-A Nova formaban una coalición transversal entre fuerzas nacionalistas y no nacionalistas de izquierdas, mientras la marca originaria de En Marea permaneció jurídicamente en poder de quienes con ella, muy debilitados por constantes defecciones, se presentaron finalmente, a los comicios, pese a las malísimas previsiones de las encuestas.

En todo caso, los cambios no sólo se produjeron, podríamos decir, en la *parrilla de salida*, sino en la forma en que las distintas fuerzas *llegaron a la meta*. En efecto, en 2020 volvió a romperse, por cuarta vez en todo el período autonómica, la ventaja socialista, mayor o menor, en la oposición. Antes de esa fecha, el PSdeG-PSOE había sido el primer partido de la izquierda desde 1981, salvo en tres ocasiones: en las autonómicas de 1997, cuando el BNG con 18 escaños se colocó por delante de los socialistas, que obtuvieron 15; en 2001; cuando los socialistas y los nacionalistas del BNG obtuvieron idéntica representación parlamentaria: 17 escaños cada uno; y en 2016, cuando los propios socialistas empataron a 14 escaños con En Marea. En 2020 los socialistas partían en principio de una situación de ventaja que les hizo albergar incluso la esperanza de arrebatar, junto con otras fuerzas de la izquierda, pero a la cabeza de ellas, la mayoría absoluta al PP. Y ello porque en las elecciones generales de 28 de abril de 2019, tras la disolución anticipada decretada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, ante la incapacidad de aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, se produjo un hecho desconocido en Galicia hasta la fecha: el Partido de los Socialistas de Galicia fue el ganador de los comicios.

Frustrando esa expectativa, la izquierda no sólo fue incapaz de desplazar al PP del Gobierno, sino que además el PSOE, liderado ahora por el profesor de la Universidad de Vigo Gonzalo Caballero, sufrió el que sin duda puede calificarse de un duro revés político: es verdad que los socialistas aumentaron el porcentaje de sus votos respecto de 2016 (del 17,87% al 19,39%) y lo es también que mantuvieron sus escaños (14 en cada caso) pero ese resultado quedó arruinado por el gran avance del BNG, que no sólo se colocó por delante de los socialistas al ser capaz de recoger la mayoría del voto perdido por En Marea, sino que logró además que esa ventaja, que situaba al independentismo gallego como segunda

fuerza del parlamento de Galicia, fuera la mayor que el BNG había conseguido sobre los socialistas desde el establecimiento del sistema autonómico. Bajo el liderazgo de Ana Pontón, los independentistas dieron un gran salto electoral: del 8,33% de los votos válidos expresados y 6 escaños en 2016 pasaron al 23,79% de los sufragios y 19 escaños en 2020. Una subida espectacular, pues, de más de 18 puntos, que colocaban al BNG como cabeza de una futura alternativa al gobierno gallego.

La otra cara de esa gran victoria del BNG fue, sin duda, el descalabro del antiguo espacio de En Marea. Tras haber obtenido el 19,07% de los votos y 14 escaños en 2016, la candidatura conjunta de Podemos-Esquerda Unida-A Nova caía hasta el 3,94% (algo menos de los 18 puntos ganados por el BNG) y se convertía en una fuerza extraparlamentaria, al no lograr ni un solo diputado en la cámara gallega. Los resultados de la otra candidatura del espacio de En Marea, que se presentó con ese mismo nombre a los comicios, fueron sencillamente ridículos: En Marea se convirtió en la octava fuerza en votos, con el 0,22% de los obtenidos, por debajo de todas las fuerzas analizadas y también de Vox, de Ciudadanos y del Pacma.

Para cerrar este breve análisis de los resultados de las fuerzas con representación en las Cortes Generales me referiré a lo acontecido con Vox y Ciudadanos, cuyas expectativas de voto sembraron una notable atención durante toda la campaña, dado que sus sufragios podrían haber tenido como consecuencia la pérdida de mayoría absoluta del PP al no aportar ningún escaño que pudiera, eventualmente, completarla: Vox, que concurría por primera vez a los comicios, fue quita fuerza regional con el 2,05% de los votos; Ciudadanos, por su parte, empeoró su previo resultado de 2016, al pasar del 3,38% al 0,75% de los votos, marcando una tendencia a la baja que se confirmará, ya entrado 2021, en la autentica debacle sufrida en Cataluña, el territorio donde habían demostrado poseer una mayor fortaleza electoral.

FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS PARA EL COMENTARIO DE LA COMUNIDAD DE GALICIA

Elecciones autonómicas 2020: Galicia

	Resultados 2020	*Variación 2020-2016*	Diputados (*)	
Participación	48,97	*-4,66*		
Abstención	51,03	*+4,66*		
	% s/votantes		2020	*2020-16*
PP	47,96	*+0,40*	42	*+1*
BNG	23,79	*+15,46*	19	*+13*
PSdeG-PSOE	19,39	*+1,52*	14	=
Podemos-Unidos-Izquierda-A Nova	3,94	*-19,07*	0	*-14*
Vox	2,05	*+2,05*	0	*0*
Ciudadanos	0,75	*-2,63*	0	*0*
Pacma	0,46	*-0,60*	0	*0*

Fuente: Xunta de Galicia

El nuevo gobierno gallego

El presidente de la Xunta Alberto Núñez Feijoo, que repetía mandato por cuarta vez, fue investido por el parlamento de Galicia, con los únicos votos a favor de los diputados populares (42 de 75) en la sesión de la cámara gallega que tuvo lugar el jueves 3 de septiembre de 2020. Acto seguido, el día 6 de septiembre, los medios de comunicación social anunciaban la composición del nuevo gobierno gallego, que experimentaba muy pocos cambios: Feijóo relevaba a los titulares de Sanidad y Educación, creaba una Consejería de Empleo y una segunda vicepresidencia. Jesús Vázquez Almuiña, consejero de Sanidad y Carmen Pomar, consejera de Educación, ambos en la legislatura que se cerraba, fueron sustituidos, respectivamente, por Julio García Comesaña, hasta entonces gerente de la EOXI (Estructura Organizativa de Xestión Integrada) de Vigo y por Román Rodríguez, que, consejero de Cultura a la sazón, recuperaba tras el cambio de gobierno las competencias educativas. El Presidente Feijoo retocó además la estructura del Gobierno al separar empleo para crear una Consejería de Empleo e Igualdad, que dirigiría María Jesús Lorenzana Somoza. Por último, Francisco Conde, consejero de Economía, pasó a ocupar la vicepresidencia segunda de la Xunta, manteniendo las competencias sobre Economía, Empresa e Innovación, y perdiendo empleo, según acaba de apuntarse.

Como es fácil de apreciar, a partir de la somera descripción que acaba de hacerse de los cambios en la Xunta de Galicia, el claro objetivo de su presidente con la remodelación fue reforzar las áreas relacionadas competencialmente con los destrozos de todo tipo provocados por la pandemia, áreas, bien esenciales en la lucha contra el coronavirus o en las que deberán redoblarse los esfuerzos para la recuperación económica y social una vez superada la fase más aguda de la pandemia: ese es el sentido del cambio en Sanidad, de la creación de una Consejería de Empleo e Igualdad, del cambio en Educación y del ascenso del consejero de Economía a vicepresidente segundo de la Xunta.

2.– Actividad normativa

La producción legislativa

El cierre de la X legislatura autonómica gallega, tras la disolución a principios de febrero del parlamento elegido en 2016, y el inicio de las actividades de la XI legislatura a partir de septiembre de 2020, tras la constitución de la nueva cámara autonómica, redujo a cero el número de leyes aprobadas en 2020. Así, la X legislatura fue especial sin duda por el retraso de abril a julio de los comicios autonómicos, retraso que inevitablemente terminó por influir en la producción legislativa al determinar que el número de normas legislativas aprobadas estuviera por debajo de la media del parlamento de Galicia en el conjunto de sus legislaturas: un total de 22 leyes (10 en 2017, 3 en 2018 y 9 en 2019). Dos de esas normas, la Ley 8/2019, de 23 de diciembre, reguladora del uso recreativo de las aguas termales de Galicia y la 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas para garantizar el suministro en episodios de sequía y en situaciones de riesgo para la salud, fueron ya analizadas en el *Informe Comunidades Autónomas de 2019*, aunque una y otra fueron publicadas en el *Diario Oficial de Galicia* con fecha, respectivamente, de 3 de enero y 10 de enero de 2020. Por su parte, aunque el mismo *Diario Oficial de Galicia* no publicó durante el año 2020 más que esas dos normas, aprobadas como acaba de apuntarse en 2019, de forma paralela el mismo *Diario* publicaría en las primeras semana de 2021 normas que, aunque serán objeto de tratamiento en el *Informe Comunidades Autónomas* del próximo año, se tramitaron de hecho en el período de sesiones del parlamento regional que transcurrió entre septiembre y diciembre, dato que subrayo a los efectos de constatar que ese período no fue estéril ni mucho menos desde el punto de vista de la producción legislativa. Se trata de las Leyes 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental en Galicia, 3/2021, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021 (a la que posteriormente haremos una muy breve referencia), 4/2021, de 28 de enero, de medias fiscales y administrativas (la llamada de acompañamiento a la de Presupuestos) y 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia.

La actividad reglamentaria: la lucha contra el Covid-19

Frente al fuerte retroceso de la actividad legislativa, la pandemia tuvo un efecto paralelo: aumentar extraordinariamente la actividad reglamentaria de la Xunta de Galicia, que afectó a los más diversos sectores de actividad, objeto de normas directamente o indirectamente relacionadas con la lucha con el Convid-19 o contra sus efectos sociales y económicos. Aunque resulta de todo punto imposible dar cuenta de su totalidad, pues su número supera el medio millar, nos referiremos a continuación a las de mayor trascendencia jurídica y política:

– Resolución de 12 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, por la que se le da publicidad al Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia, de 12 de marzo de 2020, por el que se adoptan las medidas preventivas en materia de salud pública en la Comunidad Autónoma de Galicia, como consecuencia de la evolución de la epidemia del coronavirus Covid-19. (*DOG*, nº 49-bis, de 12 de marzo de 2020).

– Resolución de 12 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia por la que se le da publicidad al Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia, de 12 de marzo de 2020, por el que se aprueba el Protocolo de actuación para el personal empleado público de la Administración de la Xunta de Galicia en relación con el coronavirus Covid-19. (*DOG*, nº 49-bis, de 12 de marzo de 2020).

– Resolución de 13 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia, de 13 de marzo de 2020, por el que se declara la situación de emergencia sanitaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y se activa el Plan territorial de emergencias de Galicia (Platerga) en su nivel IG (emergencia de interés gallego), como consecuencia de la evolución de la epidemia del coronavirus Covid-19. (*DOG*, nº 50-bis, de 13 de marzo de 2020). Este importante acuerdo de la Xunta, adoptado un día antes de que el Gobierno procediese a publicar el Decreto el estado de alarma con arreglo a previsto en el art. 116 de la Constitución, declara la situación de emergencia sanitaria de interés gallego, declaración que podía implicar la reorganización funcional de los servicios administrativos y las modificaciones presupuestarias precisas para afrontar la emergencia. Además, activa el Plan territorial de emergencias de Galicia con la consiguiente asunción de todas las actividades de emergencia por el titular de la presidencia de la Xunta de Galicia o persona en que delegase, una activación que significará en todo caso: a) la constitución del Centro de Coordinación Operativa del Plan y, en su caso, del Centro de Control Operativo Integrado; b) el enlace con el puesto de mando avanzado; c) la movilización inmediata de los diversos grupos operativos; y d) la información a la población y la comunicación de las instrucciones pertinentes. También, y con la finalidad de garantizar el funcionamiento y la operatividad del Plan, se decide la constitución de un Centro de Coordinación Operativa (Cecop) presidido por el director del Plan o persona en quien delegue y se determina que para el desarrollo del Plan podrán dictarse órdenes e instrucciones que afecten a derechos de la ciudadanía en los términos establecidos por las leyes, así como adoptarse medidas de obligado cumplimiento para sus destinatarios, conforme

a lo que se disponga si así lo aconsejan las necesidades de la emergencia y de los bienes que hay que proteger. Finalmente, y sin perjuicio de las competencias estatales y de las medidas que el Gobierno o la Administración del Estado pudiesen adoptar en el marco de sus competencias y en coordinación con ellas, la declaración de emergencia sanitaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia supondrá como medida adicional a las previstas en el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 12 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta la evolución de la situación, la suspensión de la actividad durante 14 días naturales, contados desde la publicación del acuerdo en el *Diario Oficial de Galicia* (13 de marzo), de todos los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas incluidos en el anexo del Decreto 124/2019, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas y establecimientos abiertos al público de la Comunidad Autónoma de Galicia y el establecimiento así mismo de determinadas disposiciones generales de aplicación en la materia y en toda al amplia serie de sectores de actividad que la propia resolución enumera de una forma exhaustiva.

– Decreto 90/2020, de 13 de junio, por el que se declara la superación de la fase III del Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia del Covid-19, aprobado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020 y, por lo tanto, la entrada en la nueva normalidad, con efectos desde las 00.00 horas del día 15 de junio de 2020 (*DOG*, nº 115-bis, de 13 de junio de 2020).

– Decreto 178/2020, de 30 de octubre, del presidente de la Xunta de Galicia, por el que se adoptan medidas en determinados ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma de Galicia para hacer frente a la crisis sanitaria, en la condición de autoridad competente delegada en el marco del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (*DOG*, nº 219-bis, de 30 de octubre de 2020).

No podemos cerrar este apartado dedicado a la normativa reglamentaria aprobada en la Comunidad con el fin de luchar contra el Covid-19 sin aportar algunos datos finales que puedan servir para hacer un balance de los efectos de la pandemia en Galicia en el ámbito sanitario. A lo largo de 2020 fallecieron en la Comunidad como consecuencia de la infección por coronavirus un total de 1400 personas según los datos aportados por la Consejería de Sanidad. El número de pacientes infectados cuando el año terminó ascendía a 5.680, aunque su crecimiento, como en el resto de España, fue exponencial tras el inicio de la tercera ola de la pandemia a mediados de enero de 2021.

Por lo demás, la situación comparativa entre Galicia y el resto del país, que fue mejor en términos relativos a la media nacional y a la de la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas durante todo el desarrollo de la pandemia durante 2020 (tanto en la ratio infectados/habitantes como a la ratio infectados/fallecidos) puede constatarse en que la Comunidad Gallega presentó durante el año 2020 el número más bajo de fallecidos por 100.000 habitantes (68,9) de todas las regiones de la península, siendo la media española de casi el doble (128,6). La Comunidad gallega se situó así sólo por encima de las Comunidades Autónoma

de Canarias (52,7) y de las Islas Baleares (24,4). Ello explica muy probablemente que en una encuesta realizada por la empresa Sondaxe para La *Voz de Galicia*, publicada en el diario gallego el día 8 de febrero de 2021, la valoración de la gestión de la Xunta entre 0 y 10 fuese de 5,51, frente a 5,17 de los gobiernos locales y 4,26 del gobierno central.

Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2021

Aunque el análisis de estos Presupuestos corresponde sistemáticamente al *Informe* del año próximo, nos limitaremos ahora a destacar que la ley 3/2021, de 28 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021, subraya en su exposición de motivos el importante aumento del gasto total previsto en comparación a las cuentas consolidadas de la Comunidad Autónoma en 2020, cuyo volumen total crece 1.575 millones de euros, hasta los 13.397 millones de euros. Ello supondrá un incremento, muy notable en algunos casos, de todas de las partidas presupuestarias previstas para el año 2021.

ISLAS BALEARES

Maria Ballester Cardell
Universitat de les Illes Balears

El infausto 2020 y el tránsito hacia una nueva realidad. Una valoración general

La Covid-19 ha sacudido con fuerza la vida y el músculo económico en Baleares y ha puesto a prueba el normal funcionamiento de las instituciones de autogobierno, que han tenido que hacer frente a una situación absolutamente imprevista e insólita.

En la *primera alarma* la situación en las Islas es un ejemplo de gestión y control de la pandemia –las cifras epidemiológicas así lo demuestran–. Lo cual permite, en la post-alarma, proyectar la imagen de Baleares como destino seguro y reabrir España, a través del archipiélago, al turismo internacional durante la temporada estival. Sin embargo, una desescalada demasiado precipitada da paso, a finales del verano, a una mala evolución en los datos sanitarios y exige la adopción de medidas de extraordinarias, tales como cierres perimetrales en determinadas zonas o municipios. Con la "nueva alarma" y la llegada del "otoño invernal" la incidencia acumulada de casos aumenta en Baleares. Con unas medidas de contención "no excesivamente duras" (según los expertos sanitarios) y cierta relajación por parte de la población, la Covid-19 golpea con fuerza y la curva de contagios asciende de nuevo. El Consejo de Gobierno encara las Navidades con preocupación y, ante el empeoramiento de los contagios, aprueba un endurecimiento de las medidas en Mallorca. A finales del infausto 2020 se registran en Baleares los peores datos de país en incidencia acumulada de contagios (el año se cierra con 530,8 casos por cada 100.000 habitantes, cuando la media estatal está en 279,5 casos). Los efectos de la pandemia han sido diferentes en las distintas islas y durante las diferentes "olas". Formentera, prácticamente sin incidencia en los primeros meses de la crisis sanitaria ha pasado a nivel 3 a final de año. Menorca se ha mantenido en una situación bastante estable, en nivel 2. Mallorca e Ibiza han tenido una incidencia mucho mayor, sobre todo a finales de año.

Las medidas de contención del virus han asestado un duro golpe al turismo, que es la principal actividad económica del archipiélago, y generan enormes dificultades para el escaso tejido productivo e industrial en Baleares. Los datos son muy malos[1]. La llegada de pasajeros aéreos cae un 70,34%, mientras que los pasajeros que entran por los puertos descienden en un 29,6%; con una caída del 82,6% de turistas, decrece el gasto turístico en un 83,9%. La bajada de visitantes ha tenido su reflejo en la reducción en un 18,8% del indicador de la presión humana. La caída del PIB es de un 28% y el nivel de confianza empresa-

1. Datos obtenidos del IBESTAT, que reflejan la variación anual respecto a 2019.

rial sufre un retroceso del 29,9%. Las ventas en comercios al detalle han sufrido una rebaja anual del 6,2%; la cifra de negocios de servicios decrece un 37,7%; la producción industrial baja un 15,8%; el número de afiliados a la Seguridad Social cae un 3,7%, mientras que se incrementa en un 38% el número de parados registrados en el SOIB; los contratos registrados caen un 42,2%; las empresas inscritas en la Seguridad Social descienden en un 3,6%. Según la encuesta de población activa en Baleares, la ocupación se sitúa (en el cuarto trimestre de 2020) en 523.800 personas, con un descenso interanual del 8,1%. La compraventa de viviendas se desploma en un 28,8%, y cae la matriculación de vehículos (un 30,5%) y de turismos (un 37,2%) inscritos en Baleares. En definitiva, la pandemia hace aflorar, con toda su crudeza, la debilidad del "monocultivo turístico" que nutre la economía balear. Todo ello en un año en el que la presión asistencial de las infraestructuras, limitadas y separadas por circunstancias geográficas, es especialmente preocupante en un territorio donde el crecimiento demográfico sigue incrementándose (a principios de año la población de Balears supera los 1,2 millones de habitantes, lo que supone, según los datos del INE, un aumento del 1,06% de la población respecto al año anterior).

A nivel político e institucional, la crisis sanitaria ha alterado por completo el normal funcionamiento de las instituciones. La paralización de la actividad parlamentaria (hasta en dos ocasiones) y la adaptación del funcionamiento de la asamblea legislativa –para cumplir con las recomendaciones sanitarias– contrasta con la hiperactividad del ejecutivo, que recurre a la legislación de urgencia y a sucesivos acuerdos del Consejo de Gobierno para contener el virus y hacer frente a las consecuencias de la pandemia. La gestión de la crisis sanitaria monopoliza prácticamente el debate político y se adoptan, en el plano parlamentario, acuerdos de alto valor simbólico, como la cesión de ocho millones de remanente al Gobierno para combatir la Covid-19. Pese a todo, se cuelan en la agenda política otros temas más generales –como la preocupación sobre la institución monárquica, principalmente a raíz de las investigaciones de las actividades del rey Juan Carlos o la defensa del orden constitucional–. En el Parlamento, el Grupo Mixto pregunta sobre el impacto de los escándalos de corrupción de la Corona. En la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales (en la sesión de 25 de noviembre) se aprueban algunos puntos de una *proposición no de ley de reacción a los escándalos que salpican a la Corona* –en los que se insta al Congreso de los Diputados a emprender los cambios normativos para poner fin a la inviolabilidad del rey; y al CIS para se que se incluya en los barómetros una pregunta sobre la preferencia de los ciudadanos sobre la forma de estado–. En cambio, se rechaza la moción presentada por el Grupo Popular para reafirmar el compromiso con la Constitución y reconocer el papel fundamental del Jefe del Estado. También se rechaza (en el Pleno de día 3 de noviembre) la interpelación presentada por el Grupo Popular sobre la *Política general del Gobierno de las Illes Balears en cuanto a la defensa del orden constitucional*, ante los ataques a este por parte del movimientos y grupos políticos, algunos de ellos, socios del propio ejecutivo autonómico. En el ámbito insular, el Consejo Insular de Mallorca rechaza la iniciativa de Més per Mallorca y Unides Podem de retirar de las distinciones, medallas y placas conmemorativas dedicada al rey Juan Carlos. En otro orden de cosas, el llamado "*Caso Corea*", relativo a la presunta explotación sexual de

jóvenes tutelados por la Administración autonómica –que estalla a principios de año– se diluye ante la magnitud de la crisis sanitaria y pasa a un segundo plano; de hecho, la solicitud de comparecencia urgente de la consejera de Asuntos Sociales y Deportes (formulada por el Grupo Popular y registrada el 13 de enero) no se ve satisfecha hasta el 3 de noviembre; además, se rechaza la creación de una comisión no permanente de estudio en relación a este asunto (BOPIB núm. 78, de 2 de diciembre).

No se producen tensiones en el ejecutivo de coalición, más allá del apoyo crítico a los presupuestos por parte de las formaciones de ecosoberanistas. Més per Menorca hace valer los intereses insulares a cambio del apoyo parlamentario. La intensidad con la que los partidos eco-soberanistas exigen una compensación de la insularidad justa y real contrasta con la moderación de la jefe del ejecutivo balear ante una reivindicación histórica. El distinto peso político entre los socios de gobierno se manifiesta, además, en la gestión presupuestaria; las consejerías del PSIB, al frente de educación y sanidad, gestionan el 90% del presupuesto.

En el plano de las relaciones con el Estado, la crítica de los partidos insularistas (los ecosoberanistas y el Partit per les Illes) a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 se centra en la baja inversión que prevén para las Islas, principalmente en un año crucial para paliar las consecuencias de la pandemia. El sector soberanista, minoritario en Baleares, arremete contra las cifras sobre la inversión territorializada en la Comunidad Autónoma, muy por debajo de la media estatal. Con el agravante de que el Régimen Especial de Baleares (REB), aprobado en febrero de 2019, no se desarrolla más allá de las ayudas que ya estaban activadas del 75% de descuento para el trasporte pasajeros y la subvención al trasporte para mercancías. La presidenta Armengol redefine levemente su postura en relación al ejecutivo central. Ha pasado de la reivindicación de Baleares frente al Estado "gobierne quien [lo] gobierne" –exigiendo el despliegue del REB, la reforma de un sistema de financiación más justo para las Islas, o la reivindicación de ayudas específicas para Baleares en la primera fase de la pandemia– a una defensa de la gestión del gobierno de la Nación.

1.– Actividad política e institucional

1.1.– La intensa actividad del Gobierno para hacer frente a la crisis sanitaria

Con el cese de la última prórroga del estado de alarma (promulgada mediante Real Decreto 555/220, de 5 de junio) el 21 de junio cesa también el mando único de la crisis sanitaria. Con el fin de transitar hacia la *nueva normalidad*, el Real Decreto 21/2020, de 9 de junio, de medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, establece unos parámetros comunes aplicables en todo el Estado, una vez finalice la vigencia del estado de alarma, mientras dure la crisis sanitaria. A partir de ese momento, son las Comunidades Autónomas las que deben establecer las medidas necesarias para contener los contagios. Por su parte, mediante Decreto 5/2020, de 18 de junio, de la presidenta de las Illes Balears, se declara superada,

en el territorio de las Illes Balears, la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, con efectos, igualmente, de día 21 de junio.

El gobierno autonómico, como autoridad sanitaria responsable (y en virtud de las competencias exclusivas en materia de "promoción de la salud" –art. 30.48 EAIB– y de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *salud y sanidad* –art. 31.4 EAIB–) dicta el Acuerdo de 19 de junio de 2020, por el que se aprueba el Plan de medidas excepcionales de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 (BOIB núm. 112, de 20 de junio de 2020). En dicho acuerdo se habilita a la consejera de Sanidad y Consumo para que, mediante resolución motivada, pueda modificar, adaptar o actualizar las medidas contenidas en el anexo del Acuerdo, previa consulta al Comité Autonómico de Gestión de Enfermedades Infecciosas de las Illes Balears. Con ello se pretende flexibilizar la adaptación o actualización de las medidas sanitarias en función de la situación epidemiológica en el territorio. La adopción de nuevas medidas no se hace esperar. Ante la no disminución de incidencia acumulada de casos, mediante Resolución de la consejera de Salud y Consumo de 28 de agosto de 2020, se incorporan medidas más restrictivas al mencionado Plan. Entre otras muchas resoluciones dictadas al amparo del Acuerdo de Gobierno destaca, por su contenido, la Resolución de la consejera de Salud y Consumo de 4 de septiembre (BOIB núm. 153, de 5 de septiembre de 2020), por el que se dispone el obligado cumplimiento de los deberes de aislamiento de las personas afectadas por la Covid-19, sin posibilidad de relacionarse con otras personas, así como cumplir con la cuarentena de las personas sospechosas de contagio, por el plazo establecido en cada caso.

Ante el incremento de la incidencia acumulada de casos desde finales de agosto, el Consejo de Gobierno, en su Acuerdo de 7 de septiembre (BOIB núm. 154, de 7 de septiembre de 2020), habilita a la consejera de Salud y Consumo para la adopción de medidas temporales y excepcionales para la contención de la Covid-19 en determinadas áreas geográficas. En el Acuerdo ya se fijan determinadas medidas –con carácter enunciativo y no limitativo– que se pueden adoptar, tales como las restricciones de movilidad en una determinada zona, restricciones de capacidad y horarios en los lugares de culto, limitación de horarios en los establecimientos comerciales o de restauración, suspensión de actividades culturales o deportivas, o limitación del régimen de visitas a los servicios sociales de tipo residencial. A partir de los datos de la Dirección Asistencial del Servicio de Salud sobre la situación epidemiológica de una zona básica de salud en el municipio de Palma, mediante Resolución de la consejera de Salud y Consumo, de 15 de septiembre de 2020 (BOIB núm. 160, de 16 de septiembre de 2020), se decide, por primera vez, el cierre perimetral de una determinada área geográfica –en concreto, un barrio de la capital balear–.

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por el SARS-CoV-2, configura un nuevo marco normativo. En concreto, se disponen medidas aplicables en todo el Estado que afectan a la libertad de circulación en horario nocturno, al ejercicio del derecho de reunión y asistencia a los lugares de culto; también se prevé la posibilidad de restringir el acceso y salida de una

comunidad o ciudad autónoma o de espacios geográficos inferiores. La norma, además, habilita a los presidentes o presidentas de las Comunidades Autónomas como autoridades competentes delegadas del Gobierno. En ejercicio de la autoridad que le confiere el Real Decreto, la presidenta de las Illes Balears dicta el Decreto 10/2020, de 26 de octubre, por el que se establecen medidas generales en materia de restricciones horarias de la libertad de circulación en horario nocturno y limitaciones de asistencia a reuniones sociales y lugares de culto (estas medidas fueron prorrogadas por Decreto 13/2020, de 9 de noviembre, y Decreto 17/2020, de 23 de noviembre). Con posterioridad, los Decretos 18/2020, de 27 de noviembre, y 22/2020, de 14 de diciembre actualizan las medidas de contención del virus y se vinculan a los diferentes niveles de asistencia sanitaria. En paralelo, la presidenta dicta decretos estableciendo de medidas específicas para territorios concretos, barriadas, municipios o islas en función de la situación epidemiológica (a título de ejemplo, a través de sendos Decretos 11 y 12/2020, de 28 y 29 de octubre, respectivamente, se dispone el confinamiento perimetral temporal de la ciudad de Manacor y de la isla de Eivissa; en concreto, se establecen medidas específicamente aplicables en ambos territorios mientras se mantengan efectivos aquellos confinamientos, tales como desplazamientos personales; capacidad de establecimientos, locales comerciales y servicios abiertos al público; reuniones y encuentros sociales, entre otras. Por otra parte, y mediante Decreto 20/2020, de 9 de diciembre, se adoptan medidas temporales y excepcionales en la isla de Mallorca).

Para hacer frente a la crisis sanitaria en el período navideño, se dicta el Decreto 21/2020, de 14 de diciembre, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen limitaciones en la entrada en las Illes Balears de personas procedentes de otras Comunidades Autónomas. Con es fin de establecer medidas específicas que deben regir durante los días 24 y 25 de diciembre, se dicta el Decreto 23/2020, de 18 de diciembre, de la presidenta, en la que se establecen limitaciones distintas para las islas (Mallorca, de un lado, y Menorca, Eivissa y Formentera, de otro), en función de la específica situación en cada una de ellas. En Mallorca, la limitación de la movilidad nocturna se fija entre las 22.00 horas y las 6.00. A esta hora deben cerrar las terrazas (excepto las vísperas de fiesta, en las que es cierre se fija a las 18.00h). Las reuniones se limitan a seis personas de dos núcleos de convivencia. A final de año, el Consejo de Gobierno endurece las restricciones principalmente en Mallorca. Se establece que el sector de la restauración cierre terrazas de bares, restaurantes y cafeterías a las 18.00. El cierre del pequeño comercio y grandes superficies se fija a las 20.00. Se reduce el aforo al 50% de los aparcamientos de grandes superficies y se decide el cierre de los centros comerciales de más de 700 metros cuadrados (excepto aquellos que ofrezcan productos esenciales) los festivos y fines de semana. Se mantiene la restricción de reuniones de un máximo de seis personas y las limitaciones a la circulación en horario nocturno comienza a las 22.00.

2.2.– Adaptación de la actividad parlamentaria a las medidas de contención de los contagios

A través de los canales de divulgación institucional se ha transmitido una imagen de normalidad en el desarrollo de la actividad parlamentaria en tiempos de pandemia. Sin embargo, el normal funcionamiento de la institución se ha visto notablemente afectado a causa de las medidas de distanciamiento social, adoptadas para combatir los contagios. En cualquier caso, la situación sanitaria y sus derivadas sociales y económicas ha centrado también el debate parlamentario y ha obligado a la Parlamento a ajustar su actividad y funcionamiento a una nueva realidad.

Tras la suspensión de la actividad parlamentaria durante una semana, a partir del 16 de marzo la Mesa y la Junta de Portavoces adoptan acuerdos y se toman medidas especiales para cumplir con las exigencias de seguridad sanitaria y mantener la actividad parlamentaria. Tales medidas van desde la (discutible) activación de la Diputación Permanente, pasando por la suspensión de la actividad de las comisiones, la celebración de reuniones telemáticas de la Mesa y de la Junta de Portavoces, la delegación de atribuciones de la Mesa al presidente del Parlamento o la reunión de los órganos ordinarios con formato reducido y habilitación de voto telemático. Además, se procede a la reforma del Reglamento para incluir un título dedicado al funcionamiento de Cámara en situaciones excepcionales, con el objetivo de contar con un marco jurídico adecuado para regular el desarrollo de la actividad parlamentaria en tiempos de crisis y en condiciones de seguridad. Hay que señalar, no obstante, que algunas de estas medidas no son totalmente novedosas, dado que el Reglamento del Parlamento balear ya contemplaba, antes de la crisis sanitaria, la posibilidad de reuniones no presenciales de los debates de las comisiones y de las Mesas de estas (en el art. 90.3 y 4 del Reglamento aprobado el 19 de marzo de 2019). Veamos cómo se produce el acomodo del trabajo parlamentario en función de la situación epidemiológica.

Alarma

El 13 de marzo la Mesa del Parlamento acuerda la no celebración de la sesión plenaria convocada para el 17 de marzo y la suspensión de las comisiones parlamentarias durante dos semanas. Asimismo, la Mesa aprueba el Plan de contingencia de la Cámara, en el cual se fijan cuáles son las actividades esenciales en el plano administrativo y se decide la suspensión temporal del acceso del público a las sesiones plenarias. Establece, además, restricciones de acceso a la institución parlamentaria mientras esté vigente el estado de alarma. Mediante el Acuerdo de la Mesa sobre las medidas adoptadas durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma (BOPIB núm. 36, de 16 de marzo) se suspende la actividad parlamentaria (sesiones plenarias y comisiones), sin perjuicio de modificar estas medidas si las circunstancias lo exigen. También se procede a la suspensión de los plazos de la tramitación de las leyes en curso y de cualquier iniciativa parlamentaria. Y se decide que para continuar la actividad parlamentaria se podrá convocar la Diputación Permanente.

Con posterioridad, el 20 de marzo, la Mesa y la Junta de Portavoces deciden la realización de la Diputación Permanente en formato presencial reducido y la aceptación del voto telemático de todos sus miembros. Ese mismo día, la Mesa admite a trámite el escrito del Gobierno por el cual se solicita la comparecencia urgente de la presidenta de las Illes Balears a través de la Diputación Permanente. También el mismo día, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, se convoca la Diputación Permanente, que tiene lugar el día 23 de marzo. Se decide, igualmente, mantener suspendidas las sesiones plenarias hasta el 3 de abril.

El 30 de marzo, por acuerdo de la Mesa, se delega en el presidente del Parlamento el ejercicio de las competencias que sean necesarias para la resolución de los asuntos urgentes durante la situación excepcional. Ese mismo día la Mesa toma un acuerdo respecto a las sesiones no presenciales de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de la Diputación Permanente, de la votación telemática y de las condiciones de las videoconferencias (BOPIB núm. 38, de 30 de marzo). Se decide que, mientras dure el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces se realicen, siempre que sea posible y de forma preferente, de forma no presencial. Se acuerda, igualmente, que la Diputación Permanente realizará sesiones con participación presencial reducida (tres miembros de la mesa y un miembro, como mínimo, por cada grupo parlamentario). Además, se habilita el voto telemático para los miembros de la Diputación Permanente a través de un procedimiento simplificado en los mismos casos en que se acepta el voto telemático en el Pleno (en aquellos asuntos que permitan avanzar la emisión del voto dado que no son susceptible de modificación en el Pleno y aquellos que no se puedan votar separadamente –como puede ser la toma en consideración de una proposición de ley, la votación de enmiendas a la totalidad, la convalidación o derogación de un decreto ley, la designación de personas, el acuerdo de tramitación directa y en lectura única, la votación secreta para la designación de personas–). De hecho, en la sesión del 7 de abril, la Diputación Permanente *en formato reducido* convalida tres decretos-leyes.

El 8 de abril la Mesa y la Junta de Portavoces adoptan unos acuerdos para regular la actividad parlamentaria a partir del 14 de abril (BOPIB núm. 40). Se decide retomar parcialmente la actividad parlamentaria con control al gobierno y levantar la suspensión de la actividad plenaria. Se dejan sin efecto las funciones de la Diputación Permanente, previstas por la propia Mesa mientras estuviera vigente el estado de alarma, y se levanta la suspensión de los plazos relativos a determinadas iniciativas (en concreto, preguntas con solicitud de respuesta escrita y solicitudes de información). Se establece que el Pleno funcionará, igualmente, en formato reducido (se exige la presencia, como mínimo, de tres miembros de la Mesa, un miembro por cada grupo parlamentario hasta un máximo de tantos miembros como los correspondientes según la composición de las comisiones permanentes; y, dada la limitación del tránsito aéreo y marítimo, un miembro del Grupo Parlamentario Mixto podrá participar a través de videoconferencia). Se fija, además, el contenido de las sesiones plenarias: preguntas orales y su distribución, convalidación de decretos leyes e iniciativas legislativas que permitan la votación telemática. Se limita a diez el número de preguntas que podrán formular los grupos parlamentarios con solicitud de respuesta oral ante el Pleno. De forma excepcional, y en los mismos casos previstos en la resolución reguladora,

se habilita un procedimiento simplificado para ejercer el voto telemáticamente, atendiendo a las medidas de contención de la Covid-19; se decide que corresponde a los grupos parlamentarios comunicar el nombre de los diputados que desean ejercer el voto telemático. Ese mismo día, la Mesa acuerda que el importe de las dietas de desplazamiento de los diputados se destine a cubrir gastos generados por la crisis de la Covid-19.

Con el fin de adaptar las previsiones anteriores, la Mesa adopta una serie de acuerdos relativos a la forma en que funcionará la institución a partir del 17 de abril (BOPIB núm. 41). En concreto, se trata de levantar la suspensión de la actividad parlamentaria, gradualmente, en relación a las comisiones permanentes. La duración máxima de las reuniones será de tres horas y en ellas sólo se pueden sustentar iniciativas relacionadas con la Covid-19. Se decide que la reunión presencial tenga lugar en el Salón de Plenos y se determina que el presidente o el vicepresidente deben asistir presencialmente, mientras que los diputados de las islas de Menorca, Eivissa y Formentera (dada la reducción del tráfico aéreo) lo podrán hacer por videoconferencia. En el caso que el presidente y el vicepresidente de la comisión, por ser residente en esas islas, no pudiera asistir presencialmente, la sesión seria presidida por el presidente de la cámara, sin derecho de voto. Se mantiene la suspensión de la actividad de las comisiones no permanentes. Y se establece que finalizado el estado de alarma la Mesa habilitará los mecanismos para ampliar la actividad de las comisiones permanentes. Se permite la celebración de las Mesas de las comisiones por videoconferencia (o sistema técnico similar para garantizar su seguimiento). En otro orden de cosas, la Mesa admite a trámite la proposición de ley de modificación del Reglamento del Parlamento, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, para adaptarlo a situaciones de emergencia o confinamiento. Además, la Mesa aprueba la cesión de un remanente de 8 millones de euros del Parlamento al Gobierno balear para hacer frente a los gastos sobrevenidos por la Covid-19 y el mantenimiento de los servicios públicos esenciales.

Conforme los acuerdos anteriores, el 22 de abril se recuperan las sesiones de las comisiones –en formato reducido–, en las que se sustancian iniciativas relacionadas con la Covid-19. A partir del 11 de mayo se retoman las sesiones de las comisiones permanentes legislativas. La Mesa decide que a partir del 15 de mayo se levanta la suspensión de las comisiones permanentes no legislativas y se acuerda que ante las comisiones permanentes se pueda sustanciar iniciativas de cualquier materia (BOBIP núm. 45). El 27 de mayo la Mesa adopta varios Acuerdos sobre el acceso de los medios de comunicación en la sede parlamentaria. Además, se regula la realización de reuniones entre los grupos parlamentarios y personas externas. También se publica el Plan general de seguridad y salud para el Parlamento (BOPIB núm. 47, de 29 de mayo). Por su parte, mediante Acuerdo de la Mesa de 10 de junio (BOPIP núm. 49, de 12 de junio) se levanta la suspensión, acordada el 16 de marzo, de los plazos de tramitación de las leyes en curso.

Post-alarma

Una vez quedan sin efecto las medidas derivadas del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, la Mesa aprueba el Acuerdo que regula la actividad parlamentaria en un contexto de nueva normalidad (BOPIB núm. 50, de 19 de junio). Se dispone que a partir del 21 de junio la actividad parlamentaria queda sujeta a las prescripciones reglamentarias, manteniendo las medidas sanitarias e higiénicas para la prevención de los contagios. Se dejan sin efecto los acuerdos adoptados durante la vigencia del estado de alarma, con la posibilidad de introducir los cambios necesarios si la situación sanitaria lo requiere. A partir de este momento, también se abre al público la sala de lectura de la biblioteca y *hall*, con la necesidad de mantener la distancia interpersonal de seguridad, aunque los ciudadanos no podrán acceder todavía a las sesiones plenarias o de las comisiones. Se reestablecen las visitas guiadas con un máximo de 12 personas por grupo y con el cumplimento estricto del protocolo de seguridad. De conformidad con lo acordado por la Mesa, el 30 de junio el Pleno recupera las sesiones presenciales con la asistencia presencial de la mayoría de los diputados.

En el inicio del segundo período de sesiones la Mesa aprueba el Segundo Plan de Contingencia del Parlamento de las Illes Balears ante la situación actual ocasionada por la Covid-19 (BOPIB núm. 62, de 4 de septiembre). Este instrumento, que substituye al Plan aprobado el 13 de marzo, se adopta con el fin de adaptarse a la Resolución de la Consejera de Salud y Consumo de 28 de agosto, por la cual se modifican medidas concretas del Plan de Medidas Excepcionales de Prevención, Contención y Coordinación para hacer frente a la crisis; particularmente, en lo que se refiere al uso obligatorio de mascarillas en el lugar de trabajo y las condiciones para la realización de congresos, jornadas, asambleas, encuentros, conferencias y eventos en general. Se acuerda que tales medidas tengan carácter transitorio y su vigencia queda supeditada a la duración de esta contingencia de salud pública. En dicho acuerdo se prevé, nuevamente, la delegación de la Mesa en el presidente de las competencias necesarias para resolver asuntos urgentes. Se mantienen las medidas de presencia limitada (en los términos previstos en los acuerdos de la Mesa de 27 de mayo) de los profesionales de la información. Se autorizan las visitas guiadas con las medidas de seguridad.

El 4 de septiembre la Mesa acuerda la suspensión de la actividad parlamentaria durante la semana del 7 al 11 de septiembre a causa del positivo de dos diputados y el confinamiento de otros doce parlamentarios de cuatro grupos parlamentarios (BOPIB núm. 63). No obstante, se establece que las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces se podrán celebrar de forma no presencial, reconociendo plena validez a los acuerdos que se puedan adoptar. El Grupo Mixto, mediante escrito registrado manifiesta que esta dinámica perturba el necesario control al Gobierno y plantea una serie de propuesta para mantener la actividad parlamentaria pese a la persistencia de la crisis sanitaria, con el fin de implementar las medidas adoptadas ya en la primera fase del estado de alarma (constitución telemática de Mesa cuando no sea posible la asistencia física de, la menos tres miembros, plenos en formato reducido, en la que los parlamentarios puedan participar telemáticamente; en concreto, los que se encuentren afectados

por alguna patología vinculada a la Covid-19 o los diputados que lo sean por islas diferentes de Mallorca).

Retomada la actividad parlamentaria, el 11 de septiembre, la Mesa adopta un acuerdo para fijar el protocolo de actuación en el caso de que un diputado se encentre en situación de aislamiento o cuarentena por positivo o contacto estrecho con un caso de Covid-19 (BOPIB núm. 64). En concreto, se decide que las sesiones de la Mesa o de la Junta de Portavoces se podrá celebrar de forma no presencial. También se adoptan medidas para el desarrollo de las sesiones plenarias, con la posibilidad, de forma excepcional, de que se pueda constituir el plenario con sólo un miembro de la Mesa y con la habilitación de la participación por videoconferencia de los diputados afectados por la Covid-19. Este acuerdo es modificado, el 13 de noviembre (BOPIB núm. 75), en el apartado referido a las votaciones en las sesiones plenarias y de las comisiones parlamentarias; en concreto, se dispone la votación simultánea (con los parlamentarios presentes) de los diputados que participen virtualmente, con la exhibición de un cartel en que figure de forma clara e inequívoca la palabra "SÍ", "NO", o "ABSTENCIÓN". El mismo día 11 de septiembre la Mesa aprueba el Acuerdo para el acceso de los medios de comunicación al Parlamento, con el fin de establecer un protocolo para la realización de las ruedas de prensa y las condiciones para el acceso a las sesiones plenarias y de las comisiones parlamentarias. Ante el repunte de contagios, la Mesa adopta un Acuerdo para ampliar las medidas de prevención y reducir el riesgo de contagios durante el transcurso de las sesiones plenarias (BOPIB núm. 66, de 25 de septiembre)

El 25 de septiembre la Comisión del Reglamento acuerda la creación de una ponencia de estudio para la elaboración de un documento de propuesta de revisión y mejora del Reglamento y de actualización y adaptación de la norma a la situación generada por la pandemia. Pensemos que hasta el momento, los cambios introducidos en el funcionamiento de la cámara se introducen mediante de resoluciones y acuerdos adoptados por la Mesa y la Junta de Portavoces.

2.– Actividad legislativa (ordinaria y de urgencia)

Durante el año 2020 el Pleno del Parlamento aprueba tan sólo tres leyes (contando la de presupuestos) y convalida catorce decretos leyes. Como viene siendo habitual se observa una cierto impass en relación a las propuestas presentadas por la oposición (el control de los tiempos parlamentarios por parte de la Mesa resulta, en este punto, determinante). A título de ejemplo, proposición de agilización para incentivar la inversión, admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 22 de abril de 2020, se encuentra prácticamente paralizada. Además, no se han tomado en consideración dos proposiciones de ley del Grupo Parlamentario VOX-Actúa Baleares (sobre la conciliación de la vida familiar, laboral y personal y sobre la memoria y reconocimiento democráticos) y una formulada por el Grupo Parlamentario Popular (en materia de vivienda).

En el plano legislativo, el año empieza, todavía en situación de normalidad, con la aprobación del Decreto-ley 1/2020 contra el turismo de excesos para

la mejora de la calidad en zonas turísticas (BOIB número 10, de 12 de enero de 2020), que fue convalidado por el Pleno del Parlamento de día 4 de febrero (BOIB número 17, de 8 de febrero de 2020). La norma tiene como objetivo afrontar los graves problemas que ocasionan en las zonas turísticas las conductas incívicas y el abuso del consumo de bebidas alcohólicas, como también evitar la degradación y la alteración de la convivencia en dichas zonas. Para ello, en la norma se establecen medidas para salvaguardar el orden público, la protección civil, la seguridad, protección y salud de los consumidores y para proteger los derechos personales afectados por estas conductas.

También en situación de normalidad se aprueba el Decreto-ley 2/2020, de 31 de enero, de medidas urgentes para el impulso y estímulo del Parque Balear de Innovación Tecnológica (ParcBit) (BOIB número 14, de 1 de febrero de 2020). La disposición fue convalida en la sesión plenaria de 18 de febrero (BOIB núm. 23, de 22 de febrero). La norma dispone incentivos para la implantación de nuevas empresas y mecanismos de simplificación administrativa.

Con el objetivo de hacer frente a la "emergencia habitacional", se aprueba el Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOIB núm. 28, de 5 de marzo, de 2020). Esta disposición fue convalidada, estando ya vigente el estado de alarma, por la Diputación Permanente del Parlamento en su sesión de día 7 de abril de 2020 (BOIB núm. 58, de 18 de abril de 2020). La petición de tramitación como proyecto de ley de los Grupos Pi– Proposta per les Illes y Mixto (Més per Menorca) fue rechazada después de repetir la votación hasta tres veces con resultado de empate. En la norma se establecen medidas extraordinarias para incrementar de forma rápida el parque público de vivienda (en concreto, amplia el derecho de tanteo y retracto a favor del Gobierno, con el fin de adquirir de forma preferente vivienda de protección oficial); además, se incluyen instrumentos para facilitar la inclusión en el mercado de viviendas a precios asequibles fomentando la construcción de alojamientos dotacionales (alojamientos "temporales" para determinados colectivos en situaciones de vulnerabilidad que se podrán construir en suelo destinado a equipamientos). El gobierno del Estado plantea sus dudas sobre determinadas disposiciones, tales como las relativas al ejercicio de tanteo y retracto en la venta de viviendas de grandes tenedores o el ofrecimiento por parte de los bancos de un alquiler social los afectados de desahucios por impago (así consta en el Acuerdo de la Comisión Bilateral, con referencia a los art. 4, 6, 13 y apartados 7 y 9 de la Disposición Adicional 3 del Decreto-ley el Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOE núm. 204, de 28 de julio de 2020).

Declarado el estado de alarma, para hacer frente al impacto económico y social de la Covid-19, el Gobierno de las Illes Balears dictó cinco Decretos-ley destinados a atenuar dichos efectos.

El primero de ellos es el Decreto-ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19 (BOIB núm. 40, de 21 de marzo de 2020), convalidado por la Diputación Permanente el día 7 de abril de 2020 (BOIB, número 58, de 18 abril de

2020). Los pilares básicos de la disposición son el mantenimiento de los salarios del personal de las entidades públicas; la simplificación de trámites en el acceso a las prestaciones sociales, ampliándose el alcance de las renta mínima de inserción a personas en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la Covid-19; el mantenimiento de los conciertos educativos; la flexibilización de los plazos de las subvenciones, para evitar que la crisis sanitaria provoque perjuicios graves en los intereses y derechos de la persona subvencionada; y la agilización de los trámites y procedimientos administrativos. La norma incluye la infección per Covid-19 en el anexo del Decreto 136/1996, de 5 de julio, de ordenación de la gestión de residuos sanitarios, con el fin de regular el transporte de los residuos sanitarios.

El Decreto-ley 5/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materias tributaria y administrativa para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19 (BOIB 28 de marzo de 2020), es convalidado por la Diputación Permanente en su sesión de día 7 de abril (BOIB núm. 58, día 18 de abril de 2020). Entre las medidas previstas en la norma destacan el aplazamiento sin cobro de intereses de demora, el pago de deudas tributarias de determinados impuestos; se amplían en un mes los plazos para liquidar determinados tributos y se establece una exención de tasas portuarias en los Puertos de las Illes Balears.

En paralelo, se aprueba el Decreto-ley 6/2020, de 1 de abril, por el que se establecen medidas sociales urgentes para paliar los efectos de la situación creada por el Covid-19 y de fomento de la investigación sanitaria (BOIB núm. 48, de 1 de abril de 2020), convalidado ya por el Pleno de día 5 de mayo (BOIB núm. 80 de 12 de mayo de 2020), con un solo voto en contra. En este caso, se establecen medidas enfocadas a los colectivos sociales vulnerables –familias con escasos ingresos o con dificultades para afrontar el alquiler de su vivienda–. Además, la norma contiene mecanismos destinados a fomentar la investigación científico-sanitaria.

El Decreto-ley 7/2020, de 8 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes en el ámbito de la educación, para hacer frente a los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 (BOIB número 77, de 9 de mayo de 2020) tiene como objetivo preparar y poner en marcha el curso escolar 2020-2021 en condiciones de máxima normalidad posible. Se establecen reglas específicas relativas a los procesos de escolarización y se modifica el calendario de adscripción y admisión; también se introducen cambios en los procedimientos de selección y provisión de plazas de personal docente. Entre estas medidas destaca la utilización, en todo lo posible, de medios telemáticos y a distancia para realizar los procedimientos regulados en el mismo texto. La norma se convalida por el Pleno en su sesión de día 26 de mayo (BOIB núm. 97, de 30 de mayo de 2020 y BOIB núm. 103, de 6 de junio de 2020, que publica la corrección de erratas de la Resolución del Parlamento).

Justo antes de finalizar la primera alarma se aprueba el Decreto-ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19 (BOIB núm. 84, de 15 de mayo). La norma en cues-

tión establece que hasta el 31 de diciembre de 2021 sea de aplicación un régimen de declaración responsable para determinadas obras e instalaciones que tengan que ejecutarse en suelo urbano; prevé un régimen de incentivos para la mejora de los establecimientos turísticos con el objetivo de que se lleven a cabo obras de modernización, introduciendo criterios de eficiencia energética; excepciona la limitación temporal estival para obras de edificación, modificación o derribos (con previsiones específicas para la isla de Formentera); se modifica la normativa medioambiental en varios ámbitos (para agilizar la tramitación de planeamientos ambientales o dar flexibilidad en la programación de actividades subvencionables); siendo el punto más controvertido el aplazamiento para la entrada en vigor de determinados preceptos de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. La norma es convalidada por un margen muy estrecho por el Pleno del Parlamento el día 2 de junio de 2020 (BOIB núm. 103, de 6 de junio de 2020), gracias al apoyo del Grupo Parlamentario Proposta per les Illes. Los diputados de Més per Menorca y un diputado del Grupo Parlamentario de Unides Podem votaron en contra por considerar que algunas de las medidas adoptadas suponen una involución para un gobierno progresista. Esas mismas discrepancias entre las fuerzas progresistas del Parlamento determinan, además, que se apruebe por un escaso margen (30 votos a favor y 29 en contra) la propuesta de tramitación como proyecto de ley.

Por su parte, el Gobierno del Estado manifiesta también objeciones respecto a la norma aprobada. Alguna de las discrepancias (como las relativas al precepto que prevé las ayudas a los establecimientos turísticos) fueron solventadas en la Comisión Bilateral. En cambio, en relación a otra serie de artículos, las discrepancias se reconducen a la negociación de la Comisión Bilateral convocada para resolver las dudas surgidas en relación a la Ley 2/2020, de 15 de octubre, teniendo en cuenta la coincidencia material de los preceptos controvertidos (tal como consta en el Acuerdo publicado en el BOE 332, de 22 de desembre de 2020).

En plena desescalada, todavía en la fase de la primera alarma, se aprueba el Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears (BOIB número 92, de 25 de mayo de 2020), que fue convalidado por el Pleno del Parlamento en su sesión de día 16 de junio de 2020 (BOIB núm. 114 de 25 de junio de 2020). La norma supone el primer paso para la revisión de la Ley 6/1999 de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) y tiene como objetivo establecer medidas de protección y conservación de los valores ambientales, paisajísticos y urbanos de las Illes Balears, dirigidas a contener el crecimiento urbanístico y reforzar la protección del suelo rústico. Se trata, en definitiva, de avanzar en la ordenación urbanística de la Comunidad sin que la Administración se vea obligada a asumir el pago de indemnizaciones. Precisamente, el Gobierno del Estado manifiesta su discrepancia en relación al art. 3.4 del Decreto-ley, según el cual las reclasificaciones de suelos urbanizables no dan lugar a indemnización, de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado (tal como consta en el Acuerdo de la Comisión Bilateral publicado en el BOE núm. 260, de 1 de octubre de 2020). Tras las negociaciones celebradas por el grupo de trabajo constituido en el seno de la Comisión Bilateral, se adopta el compromiso de entender que la medida debe ser entendida "salvo en aquellos casos en que sí proceda este derecho", de conformidad con el Real Decreto Le-

gislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (tal como se establece en el Acuerdo publicado en el BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020).

En la fase final de la primera alarma se aprueba la primera ley del año. La Ley 1/2020, de 3 de junio, de modificación del art. 51 de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma (BOIB núm. 106 de 11 de junio de 2020), se aprueba por la vía de tramitación directa y lectura única, con el voto favorable de la unanimidad de la cámara. Se trata norma que surge de la iniciativa de Pleno del Ayuntamiento de Palma para modificar el precepto, que fijaba la duración del mandato del Defensor de la Ciudadanía en "cien días después de la constitución del nuevo consistorio" Con la nueva regulación, se establece que la duración del mandato del Defensor es de cinco años tal y se disponen las causas de cese anticipado en el cargo.

También en la fase final de la desescalada, el Consejo de Gobierno aprueba el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears (BOIB número 109, de 16 de junio de 2020). La norma fue validada por el Pleno del Parlamento de 30 de junio (BOIB núm. 119, de 7 de julio de 2020) con un solo voto en contra y tres abstenciones del Grupo Parlamentario VOX. Con la nueva regulación se pretende dar una protección reforzada a las familias sin recursos, con una nueva ordenación de las prestaciones sociales que se pueden percibir en la Comunidad Autónoma, respetando el régimen de incompatibilidades con otras ayudas. De hecho, el decreto incluye como medida más destacada, la adaptación de la Renta Social Garantizada al Ingreso Mínimo Vital previsto en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

Recién iniciada la etapa de nueva normalidad, el Gobierno balear prosigue su intensa actividad normativa, en pleno debate sobre las competencias autonómicas para hacer frente a la crisis sanitaria. Recuperadas las atribuciones ordinarias en materia de sanidad, existen dudas sobre la habilitación de las autoridades autonómicas para adoptar medidas limitativas de alcance general. La controversia se extiende a la capacidad de dictar disposiciones de carácter sancionador, de conformidad con la legislación básica del estado y en el marco de las atribuciones estatutarias sobre sanidad interior.

Sin duda, la potestad sancionadora de la Administración constituye un instrumento fundamental para asegurar la efectividad de las medidas establecidas para hacer frente a la Covid-19. En concreto, dada la situación de crisis y para actuar con prontitud, el Gobierno autonómico aprueba el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19 (BOIB núm. 121, del 10 de julio de 2020), que fue convalidado por el Pleno del Parlamento reunido en sesión extraordinaria el día 21 de julio (BOIB núm. 131, de 25 de julio de 2020). El objeto de la norma es establecer medidas que permitan a la Comunidad Autónoma afrontar con celeridad y eficacia la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de los incumplimientos de la normativa vigente para hacer frente a la Covid-19. El Decreto-ley contiene un régimen específico de infracciones y sanciones, así como las normas de graduación de la responsabilidad. La disposición

regula la actividad inspectora (que se atribuye a todo el personal inspector que tiene esta condición, con independencia del órgano al que está adscrito), como antesala de la actuación sancionadora. Se dispone que las actas o denuncias de la policía local, de los servicios de inspección insulares y municipales, se pueden remitir al órgano instructor autonómico. Se atribuyen las competencias de iniciar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores a la Consejería de Administraciones Públicas y Modernización (que es la competente en materia de emergencias y protección civil, así como en la coordinación de las policías locales).

A través de un solo artículo, con tres apartados, el Consejo de Gobierno procede, mediante la legislación de urgencia, a reformas parciales en diferentes ámbitos de actuación. El Decreto-ley 12/2020, de 28 de agosto, por el que se modifica el régimen transitorio para la percepción de determinadas prestaciones establecidas en el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears, se modifica el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19, y se modifican las exigencias de personal en las residencias de personas mayores para atender las consecuencias de la pandemia de la Covid-19 (BOIB núm. 150, de 29 de agosto de 2020) es convalidado por el Pleno del Parlamento en su sesión de 22 de septiembre (BOIB núm. 169, de 1 de octubre de 2020). Por un lado, la norma amplia el plazo de transitoriedad de la solicitud del ingreso mínimo vital para que los perceptores de la renta social garantizada puedan mantener esta ayuda hasta el 20 de septiembre el año en curso. En segundo lugar, modifica el régimen sancionador específico para hacer frente a la Covid-19 con el fin de equiparar el importe de la sanción máxima aplicable al incumplimiento de la prohibición de consumir tabaco y asimilados a la prevista por el incumplimiento de la obligación del uso de mascarillas. Y, por último, revisa el régimen de ratios de cuidadores en las residencias de mayores (para pasar de los 28 actuales a 33 por cada 100 residentes, lo que supone un aumento del 15% en el personal cuidador).

Con el fin de acomodar la normativa autonómica de evaluación de impacto ambiental al marco jurídico europeo, estatal y autonómico y de racionalizar, simplificar y agilizar los procedimientos de control ambiental, el Consejo de Gobierno aprueba el Decreto Legislativo 1/2020 de 28 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOIB número 150, de 29 de agosto de 2020). La disposición se ajusta a la normativa básica estatal y culmina el proceso de trasposición de la normativa de la Unión Europea. La nueva regulación permite, también, la adaptación a la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. La entrada en vigor del Decreto legislativo supone la derogación expresa de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears; y de la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la citada Ley 12/2016.

Justo antes de declararse la *segunda alarma*, se aprueba la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administracio-

nes públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19 (BOIB núm. 180, de 20 de octubre de 2020). La ley es el resultado del acuerdo plenario de tramitar como proyecto de ley el Decreto-ley 8/2020. La Mesa acordó que se seguiría el procedimiento de urgencia y fue aprobada con amplia mayoría. La norma responde al objetivo declarado de paliar los efectos sociales y económicos derivados de la crisis sanitaria y contempla una batería de instrumentos para impulsar la actividad económica, agilizar y simplificar los procedimientos administrativos, fomentar la protección social, y facilitar la inversión en sectores estratégicos; todo ello para contrarrestar la desaceleración económica producida por la crisis. Esta ley, dado su amplio ámbito actuación, modifica, entre otras, la Ley 1/2007 de 16 de marzo, contra la contaminación acústica, la Ley 14/2019 de 29 de marzo, de proyectos industriales estratégicos de les Illes Balears, la Ley 8/2019 de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears y la Ley 14/2014 de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Mediante sendas resoluciones de 3 de diciembre de 2020, de la secretaria general de Coordinación Territorial, se publican los acuerdos para iniciar negociaciones, respectivamente, en relación a en relación con el Decreto Legislativo 1/2020, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación ambiental de las Illes Balears y en relación a determinados preceptos de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19 (BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020).

Uno de los sectores más afectados por la situación extraordinaria es el relativo a los contratos de concesiones, al tratarse de contratos generalmente largos de gran transcendencia. Con el objetivo de aliviar la situación en el sector de transporte regular de pasajeros se aprueba Decreto-ley 13/2020, de 23 de noviembre de 2020, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos de la situación creada por la Covid-19 en el ámbito de los contratos de concesión de servicios de transporte público regular de personas por carretera de uso general (BOIB núm. 199, de 24 de noviembre de 2020), que fue convalidado por el Pleno del Parlamento de día 9 de diciembre (BOIB núm. 207, de 12 de diciembre de 2020). Las medidas de seguridad adoptadas por las autoridades sanitarias y la caída de usuarios del transporte público regular por carretera genera un déficit importante en las concesionarias (entre un 60% y un 85%). Lo cual justifica el reequilibrio económico mediante una compensación económica extraordinaria de los contratos de concesión de servicios de transporte público.

Los cambios derivados de la inestable situación sanitaria y económica determinan, según el criterio del Gobierno, la revisión de la normativa vigente destinada a paliar los efectos de la crisis provocada por la Covid-19. Para aclarar, modificar y precisar dicha normativa el ejecutivo recurre, nuevamente, a la legislación de urgencia. El Decreto-ley 14/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa (BOIB número 206, de 10 de diciembre de 2020) es convalidado por el Pleno del Parlamento en su sesión de día 22 de diciembre (BOIB núm. 215, de 29 de diciembre de 2020).

La norma modifica varios textos normativos, entre los que destacan el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19. También se da nueva redacción a la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, con el fin de establecer un sistema de identificación (mediante un código que consta en su carnet profesional) que permita salvaguardar la intimidad y seguridad del personal inspector de la Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo. Igualmente, se modifica la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19, con el fin de revisar el régimen de adquisición hospitalaria de medicamentos genéricos y redefinir determinadas cuestiones para que la compra se haga de una forma más eficiente y adecuada. Además, mediante la reforma del Decreto-ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas, se faculta a los municipios afectados por la norma a tramitar las denuncias que se produzcan fruto de la actividad inspectora. Por otro lado, y para facilitar la tramitación y la gestión de la renta social garantizada como prestación subsidiaria del ingreso mínimo vital, se revisa el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears. Finalmente, se establecen reformas puntuales en la Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears (en relación a la cesión del patrimonio de las cámaras agrarias); y en la Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (para unificar las tasas anuales que se pagan parar bucear en las reservas marinas).

A las puertas de la Navidad, y con el objetivo de adaptar las actividades infractoras y endurecer las sanciones durante el nivel máximo de alerta sanitaria, se aprueba el Decreto Ley 15/2020, de 21 de diciembre, de modificación del Decreto Ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19 (BOIB núm. 212, de 22 de diciembre de 2020. En concreto, se establece que en el nivel 4 de alerta las infracciones leves y graves podrán pasar a graves y muy graves, con un incremento de las sanciones (hasta 600.000 euros) y se incluye la previsión del cierre del establecimiento infractor. La norma es convalidada en la sesión plenaria de 26 de enero de 2021.

La actividad legislativa del año se cierra con la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2021 (BOIB número 216, de 31 de diciembre de 2020). Se trata de una norma claramente condicionada por la situación de emergencia derivada de la pandemia que fija como objetivos prioritarios: garantizar la seguridad sanitaria, con un nuevo aumento de la inversión en salud pública; reforzar la protección de las personas, con un incremento del gasto social; y contribuir a la reactivación social y económica de las Illes. En esta misma línea se prevé la creación de la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares que tendrá por objeto la planificación de las políticas de salud y la prestación de los servicios que integran la

cartera de servicios de salud pública (vigilancia, prevención y promoción de la salud). La norma ya incluye la previsión de ingresos de los primeros 100 millones provenientes del nuevo fondo europeo React-EU.

3.– Reforma del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears

El 30 de septiembre la Mesa del Parlamento acuerda la creación de la ponencia (con la misma composición que las ponencias legislativas) y entre los meses de octubre y noviembre la ponencia inicia sus trabajos fijando un plan de actuación. En concreto, decide que se debe proceder, en una primera fase, a la adaptación urgente de la norma para poder introducir el procedimiento de funcionamiento de los órganos y de la actividad parlamentaria en tiempos de crisis. El 27 de noviembre, todos los grupos parlamentarios presentan la Proposición de ley de reforma del Reglamento y, tras la toma en consideración, el Pleno acuerda que en la tramitación se seguirá el procedimiento directo y de lectura única. Tras el debate y posterior votación, la propuesta se aprueba por unanimidad. Con la Reforma del Reglamento del Parlamento (BOPIB núm. 81, de 23 de diciembre de 2020) se pretende dar respuesta a las necesidades del Parlamento en situaciones de emergencia y que se pueda desarrollar la actividad parlamentaria con plenas garantías democráticas. Se prevé la creación de un título nuevo dedicado al "funcionamiento del Parlamento en situaciones excepcionales", en el que se incluyen medidas para que se pueda desarrollar la función parlamentaria de forma normalizada cuando las circunstancias generales, de carácter grave y extraordinario, impidan la participación presencial. Se establecen mecanismos de control para adoptar esta forma de funcionamiento, de forma que corresponde al Pleno, a solicitud de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, declarar la situación, cuyo plazo máximo se fija en quince días prorrogables. Se dispone, igualmente, un sistema de participación virtual para los diputados que no puedan participar presencialmente a causa de las circunstancias excepcionales. En concreto, se dispone que mediante resolución se establecerán las condiciones sobre el desarrollo de las participaciones telemáticas, tanto en Pleno como en las comisiones, de los miembros de la cámara que no puedan asistir de forma presencial.

De esta forma, se concluye la primera fase de adaptación urgente para poder introducir procedimientos de funcionamiento de los órganos del Parlamento y participación efectiva de los diputados ante las situaciones excepcionales; mientras de prevé que a lo largo de 2021 continúe el reajuste de la norma, con una nueva propuesta para la mejora del funcionamiento de la cámara también en situaciones ordinarias.

4.– Iniciativas de control e impulso de la acción del Gobierno

Las cifras publicadas a nivel institucional sobre las iniciativas de control e impulso de la acción del Gobierno parecen reflejar una aparente normalidad en

este ámbito[2]. No obstante, la menor actividad y las específicas limitaciones que han afectado al funcionamiento parlamentario han alterado de forma sustancial el proceso de rendición de cuentas del ejecutivo frente a la cámara legislativa. Lo cual es especialmente relevante en un momento en que el gobierno es el encargado de velar por el cumplimiento o decidir medidas que afectan, como hemos visto, al ejercicio de la libertad de circulación y que, de facto, condicionan derechos de tipo político (como el derecho de reunión y manifestación); o, incluso, pueden llegar a afectar a la intimidad o a la libertad personal (cribados e identificación de los ciudadanos contagiosos, cierres perimetrales de determinadas zonas o municipios). Más si tenemos en cuenta que la lógica de un estado excepcional (al menos en relación a las instituciones generales del Estado, pero igualmente predicable, en un estado políticamente descentralizado, a los regímenes autonómicos) se sustenta en la no interrupción de la actividad parlamentaria (el Parlamento no podrá ser disuelto y, si no estuviera en período de sesiones, quedará automáticamente convocado) y en el mantenimiento inalterable del régimen de responsabilidad del Gobierno y sus agentes (ex art. 116.6 de la Constitución).

Tras el cierre del Parlamento, al inicio de la primera alarma, la presidenta de las Illes Balears informa de la gestión ante los medios en rueda de prensa. La primera comparecencia de Armengol en sede parlamentaria para explicar las decisiones del Gobierno para contener la crisis de la Covid-19 se produce el 23 de marzo ante la Diputación Permanente. A partir de la reactivación de las comisiones permanentes, que tiene lugar el 21 de abril, comparece la consejera de Salud y Consumo. En la primera fase de la pandemia, se intensifica la labor de comunicación entre el gobierno y los diferentes grupos parlamentarios, que se canaliza a través de reuniones telemáticas semanales. La presencia mediática de la presidenta autonómica, tanto en el plano interno como en el ámbito internacional, se ha visto incrementada en los meses de verano, principalmente para explicar el plan piloto que permitió reabrir las islas al turismo. La presidenta ha acudido de forma regular para someterse al control del Parlamento (en cuatro ocasiones la comparecencia se ha realizado en sesión extraordinaria).

Sin embargo, no se han activado todos los medios posibles de control parlamentario sobre el ejecutivo. En el Boletín Oficial del Parlamento de las Illes Balears de 30 de abril se publica el Acuerdo de la Mesa de no creación de una comisión no permanente de reconstrucción de las Illes Balears como consecuencia de la Covid-19. Además, se rechaza la creación de una comisión no permanente para hacer un seguimiento del reparto de los fondos nacionales y europeos para la reactivación económica (la propuesta la había formulado el Grupo Parlamentario Popular). Según informan los medios locales, a finales de septiembre Ciudadanos y Proposta per les Illes plantearon la posibilidad de celebrar una

2. http://www.parlamentib.es/webdocs/NoticiaPIB.aspx?id=3419. En estos datos destacan las preguntas con respuesta oral ante el Pleno (396) las preguntas con solicitud de respuesta oral (5079) y las 7899 solicitudes de documentación e información por parte de los diputados. Sin embargo, estas formas de control tienen menor visibilidad mediática que, por ejemplo, las 54 comparecencias en sede parlamentaria, ante las diferentes comisiones, el Pleno o la Diputación Permanente.

auditoria externa y Armengol pone sobre la mesa la posibilidad de realizar una auditoria sobre su gestión; no consta que esta iniciativa se haya materializado.

En un plano más general sobre la función de control al gobierno, el 15 de octubre la Mesa acuerda las "instrucciones para la tramitación de las preguntas por iniciativa ciudadana" con solicitud de respuesta oral al Gobierno o a alguno de sus miembros (BOPIB núm. 69). Este instrumento está regulado en el título XIV del Reglamento, dedicado al "Parlamento abierto" (art. 199 a 203). En dicho título se prevé, entre otras cuestiones, la creación de una comisión de participación ciudadana para tramitar cuestiones de interés general, la participación de dicha comisión en las funciones legislativas y de control al gobierno, la substanciación de las comparecencias (legislativas o por cuestiones de interés general) y, como hemos adelantado, la tramitación de las preguntas de iniciativa ciudadana (art. 203). Según la instrucción aprobada por la Mesa, la presentación de la pregunta se debe presentar por escrito en el Registro General del Parlamento y en el se deben observar los requisitos de contenido previstos por las preguntas parlamentarias; la calificación y examen de tales requisitos corresponde a la Mesa; el diputado que quiera asumir alguna pregunta ciudadana admitida (podrán asumirse simultáneamente dos preguntas orales en pleno y dos en comisión) lo ha de comunicar por escrito a la Mesa, que deberá examinar la asunción de la pregunta, en relación a la autoría de la pregunta y la no modificación sustancial de su contenido. Admitida la tramitación de la pregunta por parte de la Mesa y superado el trámite de la asunción por un diputado se comunica al ciudadano interesado el estado de la tramitación y un enlace al expediente para que pueda seguir la tramitación.

5.– Conflictividad

En este ámbito, el año empieza con la publicación de la Resolución de 17 de diciembre de 2019, de la secretaria general de Coordinación Territorial, por la que se pública el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de les Illes Balears en relación con la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos (BOE núm. 12, de 14 de enero de 2020).

La STS 1507/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta), de 12 de noviembre, estima el recurso de la Comunidad Autónoma de contra determinados puntos del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, por el que se ampliaron los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marítimos colindantes al mismo. Tales puntos son anulados por ser contrarios al ordenamiento jurídico dado que, desatendiendo la continuidad ecológica, atribuyen la gestión de esa ampliación a la Administración del Estado.

LA RIOJA

Amelia Pascual Medrano
Universidad de La Rioja

1.– Actividad político-institucional

La grave situación sanitaria y las medidas excepcionales asociadas han vertebrado, como era previsible, la mayor parte de la actividad política, institucional y normativa en La Rioja durante 2020, quedando relegados o pospuestos muchos de los objetivos fijados inicialmente.

1.1.– Covid-19

Tras la declaración, el 14 de marzo, del *primer estado de alarma*, el ejecutivo riojano, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno y resoluciones de las diversas Consejerías, fue acordando diversas medidas de ayuda, subvención o adaptación a la nueva situación, que no suscitaron mayores objeciones.

En la fase posterior, en la llamada *post-alarma*, las medidas generales de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria –en su mayor parte coincidentes con las anteriores del estado de alarma– se adoptaron mediante sucesivos acuerdos del Consejo de Gobierno.

Carentes ya de la cobertura jurídica del Estado de Alarma, las medidas más polémicas, como cabía esperar, fueron las referidas a limitaciones de movilidad y número de personas que podían reunirse en espacios públicos o privados.

En este sentido, los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre, 29 de septiembre y 21 de octubre restringieron, respectivamente, las entradas y salidas del municipio de Alfaro; Arnedo, Calahorra y Rincón de Soto; y, finalmente, de toda la Comunidad Autónoma. Igualmente, por Acuerdo de 16 de septiembre, las reuniones, salvo excepciones, quedaron limitadas a un máximo de 6 personas.

Dentro del amplio repertorio de decisiones judiciales relativas a la ratificación de este tipo de medidas, *ex* art. 8. 6 y, posteriormente, art.10. 8 de la LJCA, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja confirmó los confinamientos acordados y rechazó pronunciarse sobre las medidas relativas a distancias, aforos, horarios o suspensión de actividades de hostelería y restauración, al entender que no afectaban a derechos fundamentales.

No obstante, cabe destacar el caso singular del primer confinamiento decretado en la ciudad de Alfaro, cuyo traslado para ratificación al, en ese momento competente, Juzgado de lo Contencioso Administrativo, dio lugar a una inadmisión de la petición del Gobierno autonómico sobre la base de que éste estaba

ejerciendo una "potestad normativa de necesidad habilitada por la legislación sanitaria" y, por ende, debía excluirse el cauce del art. 8.6 de la LJCA (Auto de 22 de septiembre de 2020).

Por último, tras el *nuevo estado de alarma* de 25 de octubre, ha sido la presidenta autonómica, como autoridad competente delegada, la que ha dispuesto, vía decreto, las limitaciones de la libre circulación en horario nocturno, la entrada y salida en determinados ámbitos territoriales o la permanencia de grupos de personas (*Decretos de la Presidenta 15/2020, de 28 de octubre; 16/2020, de 4 de noviembre;17/2020, de 25 de noviembre; 18/2020, de 9 de diciembre; y 19/2020, de 16 de diciembre*).

Para finalizar este apartado, cabe subrayar que, en La Rioja, las acciones judiciales planteadas para exigir responsabilidades administrativas por la gestión de la pandemia (centradas en la carencia de material de protección individual del personal del Servicio Riojano de Salud y de las residencias de mayores), han sido desestimadas hasta el momento, tanto en la jurisdicción penal como en la social.

1.2.– Reforma estatutaria

El día 11 de abril de 2019, en la última sesión de la anterior legislatura del Parlamento riojano, fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales una propuesta de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. El 13 de diciembre de 2019, la Mesa del Congreso acordó su admisión a trámite, traslado al Gobierno y publicación (BOCC, Congreso de los Diputados, de 20 de diciembre de 2019).

Desde ese momento, la propuesta de reforma del Estatuto quedó pendiente de su sometimiento al debate de totalidad en el Pleno y presentación, en él, de la propuesta por una delegación del Parlamento, trámite que todavía no se ha realizado, ni está incluido en la programación de trabajo de la Cámara a fecha de redacción de este *Informe*.

1.3.– El Parlamento

Desde la anterior legislatura, PSOE, Cs y Podemos coinciden en la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para orientarla hacia un nuevo modelo parlamentario, que pasaría por una gradual profesionalización de sus miembros.

El Presupuesto para 2020 del Parlamento preveía ya, a estos efectos, un notable incremento de los gastos de personal consiguientes. Sin embargo, la situación sanitaria no ha hecho posible activar este año dicha profesionalización y, en abril, el Parlamento reintegró los fondos destinados a ello, acordando que se destinaran a la lucha contra el coronavirus.

En cualquier caso, el nuevo proyecto de Presupuestos del Parlamento para el ejercicio de 2021, aprobado por la Mesa (con los votos de los miembros del PSOE y Grupo Mixto, y el rechazo de los miembros del PP), ha reiterado el incremento de gasto de personal y el presidente de la cámara ha fijado como

objetivo la materialización, en 2021, de un nuevo régimen de retribuciones de los parlamentarios, que permita, al igual que ocurre en el resto de Parlamentos autonómicos, su dedicación exclusiva.

1.4.– Crisis de Gobierno.

Recordemos que la investidura de la socialista Concepción Andreu como nueva presidenta de la CAR en 2019 fue mucho más compleja de lo que permitían prever los resultados electorales. No obstante, se logró finalmente, en agosto, con los 15 votos a favor del Grupo socialista y los 2 de las diputadas del Grupo mixto, formado por IU y Podemos. Fruto de este pacto, además, Raquel Romero de Unidas Podemos ocupó la Consejería de Participación, Cooperación y Derechos Humanos en el nuevo ejecutivo.

Tras este complejo inicio, prácticamente un año después, se ha producido una notable remodelación del gobierno riojano que, sin embargo, no responde a una eventual crisis del acuerdo de investidura o de la coalición, sino a una progresiva separación entre el ejecutivo y la dirección del Partido socialista en la Comunidad Autónoma, que lidera Francisco Ocón, secretario general del PSOE y consejero de Gobernanza del primer Gobierno Andreu.

Prólogo de esta crisis fue el cese, el 3 de agosto, del consejero de Educación, Luis Cacho, cuya inclusión en el ejecutivo fue, desde un inicio, etiquetada por los medios como una apuesta personal de la presidenta.

Las medidas de la Consejería en el ámbito de la enseñanza concertada (eliminación de la subvención al alumnado del bachillerato no concertado y, sobre todo, la *Resolución de la Consejería de 17 de junio de modificación de conciertos educativos con centros docentes privados para el curso escolar 2020/2021*, que suponía la supresión de algunas unidades de infantil), tuvieron una notable contestación social, que se reforzó, además, con la decisión del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de dejar en suspenso la citada Resolución, acogiendo así la demanda de medidas cautelarísimas de los centros afectados.

En este ya delicado contexto, los medios publicaron que el consejero disponía de una *sicav* con domicilio en Luxemburgo. La noticia, a pesar de que dicha sociedad estuviese, en realidad, domiciliada en España, hizo ya evidente el alejamiento existente entre el consejero y el secretario general del PSOE.

Al cese del consejero de Educación, que fue sustituido por Pedro Uruñuela Nájera, persona de dilatada experiencia en el ámbito de la inspección educativa y experto en convivencia escolar, se sumó el del portavoz del Gobierno y director de Comunicación, Jesús del Río, tarea que, desde entonces, asumió la consejera de Sanidad, Sara Alba. Y, sólo tres días después, el consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica presentó su dimisión por "motivos personales" y "de común acuerdo" con la presidenta, siendo sustituido por Alex Dorado Nájera, que hasta ese momento desempeñaba las funciones de coordinador del área de Relaciones Internacionales y Políticas Migratorias de la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista.

El epílogo de esta crisis y su efecto político más significativo se produjo veintiún días después. La Presidenta, Concha Andreu, anunció el 24 de agosto el cese de los consejeros de Gobernanza Pública, Francisco Ocón, y de Servicios Sociales, Ana Santos, pasando el ejecutivo regional de nueve a ocho consejerías, al desaparecer la de Gobernanza y distribuirse sus competencias entre varias consejerías. A los ceses de los consejeros siguió, por lo demás, la dimisión simbólica de altos cargos del Gobierno ligados a ellos.

Con todo, la situación parece haberse estabilizado en la última parte del año y todo indica que la presidenta cuenta con el respaldo del partido socialista a nivel estatal.

La estructura *(Decreto de la Presidenta 6/2020, de 24 de agosto)* y composición nominal del nuevo Consejo de Gobierno queda ahora como sigue:

- Presidencia de la CAR: Concepción Andreu Rodríguez.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública: Celso González González.
- Consejería de Desarrollo Autonómico: José Ignacio Castresana.
- Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica: Alex Dorado Nájera.
- Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud: Pedro Uruñuela Nájera.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población: Eva Hita Lorite.
- Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno: Sara Alba Corral.
- Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública: Pablo Rubio Medrano.
- Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030: Raquel Romero Alonso.

1.5.– Economía y presupuestos

El año 2019 finalizó sin la aprobación del proyecto de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio 2020 que se estaba tramitando, pero, tal y como se preveía, el 30 de enero de 2020 fue aprobado con los votos de PSOE, Podemos e IU (*Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020*).

El presupuesto previsto para 2020 fue de 1.569,83 millones de euros, lo que supuso un aumento del 5,5%, respecto a los de 2018 (últimos aprobados). Se incrementaron las partidas de salud (6,6%), educación (10,7%) y servicios sociales (6,6%), y es destacable también la destinada a restablecer la Defensoría del Pueblo Riojano (la vigencia de su Ley reguladora de 2006 fue suspendida por la Ley 9/2013, de 21 de octubre), aunque dicho objetivo no se haya finalmente culminado, quedando relegado por el momento.

La contención y erradicación del Covid-19 ha condicionado también la ejecución del presupuesto 2020. Y, a este respecto, el *Decreto 17/2020, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas de choque temporales en materia de Hacienda para hacer frente al Covid-19 durante la duración del estado de alarma*, estableció medidas de flexibilización y agilización en la tramitación de las modificaciones presupuestarias requeridas.

Por su parte, en el capítulo de ingresos, la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020*, previó un incremento de un punto y medio porcentual en la escala de gravamen correspondiente a los dos tramos más altos de IRPF; suprimió la bonificación del 50% del impuesto de patrimonio que se venía aplicando desde 2015; y, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, vinculó la aplicación de la deducción prevista del 99% a una base liquidable inferior o igual a 400.000 euros, frente a los 500.000 euros anteriores, reduciéndose al 50% para bases imponibles superiores a aquélla.

Por último, tampoco el Proyecto de presupuestos para 2021 se ha llegado a aprobar antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, quedando prorrogados los de 2020. Es previsible, sin embargo, que su dilatada tramitación parlamentaria concluya tras ser aprobado en enero de 2021.

2.– Actividad normativa

De nuevo la crisis sanitaria se sitúa como causa principal de la escasísima producción legislativa en 2020.

Dejando ahora de lado la *Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020* –ya comentada–, sólo nos resta aludir aquí a la reforma de la *Ley 6/2018, de protección de los animales* introducida por la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020,* y a la *Ley 3/2020, de 10 de febrero, por la que se modifica el nombre del municipio de Lumbreras.*

– El contenido de la *Ley 3/2020, de 10 de febrero, por la que se modifica el nombre del municipio de Lumbreras*, obviamente, no tiene demasiada trascendencia. El referido municipio pasa ahora, sin más, a denominarse Lumbreras de Cameros.

No obstante, sí que puede resultar de interés subrayar el hecho bastante singular de que, como acredita esta Ley, en la CAR, el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de "alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad..." (art. 8. Uno.3 Estatuto Autónomico de La Rioja), debe concluir con una ley formal del Parlamento (arts. 9 y 25 de Ley 1/2003, de 10 de marzo de Administración Local de La Rioja), lo que, en la práctica, puede suponer la imposibilidad de obtención de tutela judicial por parte de los afectados. Tal desarrollo estatutario se basa en una, discutible, interpretación del art. 19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que establece entre las funciones del Parlamento de La Rioja la de "aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los

términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el art. 27".

– De mayor calado general es, en cambio, la importante reforma de la *Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, introducida por la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020*.

La reforma viene justificada en la necesidad de corregir errores técnicos y en la mejora de la comprensión y aplicación práctica de la Ley.

Pero, a este respecto, conviene tener presente que, en su día, se interpusieron frente a ella dos recursos de inconstitucionalidad, estando todavía pendiente de resolución, a fecha de esta reforma, el firmado por 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado (este recurso se ha resuelto por la STC 81/2020, de 15 de julio, que examinaremos en el último apartado).

La reforma modifica 17 artículos que, en buena medida, coinciden con los que fueron objeto del recurso, una disposición adicional y una transitoria de la Ley y, en general, parece querer aquilatar o matizar algunas de sus disposiciones. En este sentido, por ejemplo, su finalidad básica de "alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales", se contrae –y, por ende, despeja eventuales conflictos competenciales– al añadirse: "fundamentalmente de aquellos de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas" (art. 2.1), o, asimismo, se ciñe la definición de maltrato animal al dolor o sufrimiento "inútil". En relación con el ámbito de la actividad inspectora, se ha previsto también expresamente la salvaguarda de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad domiciliaria (art. 39.2), a fin, en esta ocasión, de disipar una interpretación no conforme con dicho derecho fundamental. Y, por último, cabe destacar que, al apoyo técnico a los entes locales para el cumplimiento de la Ley, se suma ahora "colaboración en la financiación" (DA 2ª).

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

3.1.– Recursos de inconstitucionalidad frente a La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja: STC 81/2020, de 15 de julio.

Recordemos (cfr. Crónicas 2018 y 2019), que frente a esta Ley se interpusieron dos recursos de inconstitucionalidad: uno, formalizado por el propio Consejo de Gobierno de La Rioja, que fue inadmitido por falta de legitimación en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, y otro, firmado por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, que es justamente al que atiende la STC 81/2020, de 15 de julio.

A la fecha de este último pronunciamiento, el recurso, como ya hemos visto, había perdido en buena parte su objeto, dada la aprobación de la significativa reforma de la norma impugnada, introducida por de Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020.

A la vista del texto consolidado, el Tribunal Constitucional no aprecia ningún motivo de inconstitucionalidad de carácter sustantivo y, en relación con su respeto a la distribución competencial en la materia, únicamente entiende inconstitucionales los apartados 8, 10, 11, 12, y 14 del art. 7, al incidir en el objeto de los contratos o la capacidad de contratar, aspectos que, siendo "bases de las obligaciones contractuales", "en todo caso" son competencia del legislador estatal.

Al margen de ello, la Sentencia evidencia de nuevo la división del Tribunal Constitucional en relación con la declaración, efectuada en la STC 176/2019 (FJ único), de carencia de legitimación activa de los ejecutivos autonómicos para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de su propia comunidad.

La cuestión se vuelve ahora a plantear a raíz de la solicitud del Gobierno riojano de "adherirse al recurso" de los senadores, que el Tribunal Constitucional rechaza sobre la base, nuevamente, de la referida falta de legitimación activa del Gobierno autonómico ("conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional").

Ello da pie a la reiteración de dos votos particulares formulados ya a la STC 176/2019 y a un tercero, que rechaza la calificación de este supuesto como una auténtica "adhesión" al recurso (al ser el Gobierno autonómico "parte necesaria"), y sostiene que el art. 34.1 LOTC permite a los llamados al proceso plena libertad respecto al contenido de sus alegaciones ("a favor o en contra de la inconstitucionalidad").

3.2.– La compensación del "efecto frontera" en la financiación de la CAR

Desde la década de los años noventa, la potestad tributaria de las Juntas Generales de los territorios históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia ha venido provocado un largo y complejo conflicto –jalonado de numerosos y sucesivos recursos ante las jurisdicciones nacional y europea– con las Comunidades Autónomas limítrofes y, dentro de ellas, de forma sobresaliente, con la CAR.

En este contexto, se viene reiterando la necesidad de compensar económicamente a La Rioja por los perjuicios que, dada su situación geográfica limítrofe, le acarrean las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales (el llamado "efecto frontera"), tal y como ya prevé el art. 46 de su Estatuto.

De hecho, los presupuestos de la Comunidad desde 2005 hasta 2020 han incluido una partida presupuestaria de 18 millones de euros de ingresos, como satisfacción del citado efecto frontera que, sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse.

El citado art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé que, a los efectos de la determinación de la financiación de La Rioja, la Administración General del Estado y la CAR suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta, que deberá tener en cuenta el "esfuerzo fiscal de La Rioja", atendiendo singularmente, entre otros criterios, a "la corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por los efectos derivados de su situación limítrofe

con otros territorios". Y lo cierto es que dicha comisión bilateral *ex* art. 46 no se ha reunido en ninguna ocasión, aunque se ha presentado como compensación económica ligada a dicho precepto la participación estatal en la financiación del Palacio de Congresos Riojaforum de Logroño en 2002 y la cesión del edificio del Banco de España en 2012, vía convenios.

La inexistencia de esta negociación previa necesaria, prevista estatutariamente, ha llevado a la eliminación de la antedicha partida en los presupuestos elaborados por el Gobierno de Concha Andréu, si bien desde 2019 está elaborando un informe para cuantificar el referido "esfuerzo fiscal riojano". Por otra parte, ha anunciado que no solicitará al Gobierno central la creación de la antedicha comisión mixta mientras no se resuelva el recurso judicial que, en 2019, ante la negativa estatal a su constitución, llevó al Gobierno de Ignacio Ceniceros del PP a interponer ante la Audiencia Nacional un recurso contencioso-administrativo, pendiente todavía de resolución.

La cuestión, por lo demás, se ha situado de nuevo en el centro del debate político en 2020, al conocerse en diciembre la respuesta del Gobierno central a la pregunta formulada en el Senado por el Partido Regionalista Cántabro, a instancias del Partido Riojano, en relación con la consecución de la compensación del efecto frontera respecto al País Vasco y Navarra. El Gobierno estatal no prevé ninguna compensación a favor de la Comunidad y rechaza la existencia de deuda pendiente alguna.

MADRID

Ignacio García Vitoria
Universidad Complutense de Madrid

Las estadísticas oficiales registran que 19.515 personas fallecieron por coronavirus en la Comunidad de Madrid en 2020. La declaración de luto oficial en la Comunidad (Decreto 12/2020, de 28 de marzo) y las resoluciones institucionales (Declaración institucional de la Asamblea 5/2020, de 23 de abril) subrayan la gravedad de la crisis, que ha condicionado todos los aspectos analizados en la crónica. En relación con el sistema institucional, puede destacarse la suspensión de la actividad parlamentaria en un primer momento y posteriormente un nuevo escenario caracterizado por el uso de medios telemáticos y por las limitaciones a la asistencia de los diputados a las sesiones, además de la creación de una comisión de investigación sobre la situación en las residencias de personas mayores.

Al lado de la crisis sanitaria, la crónica refleja la rivalidad entre el gobierno central y el autonómico, que pretenden representar dos direcciones políticas contrapuestas. Desde la perspectiva interna, la fragmentación en seis grupos políticos se ordena en dos polos contrapuestos, con frecuentes conflictos entre los tres partidos que apoyan al gobierno y los otros tres grupos de la oposición, que incluyen acusaciones cruzadas de falta de respeto a las reglas democráticas. Conflictividad interna y frente al gobierno central que va unida a la personalización de la discusión política en torno a la figura de la presidenta de la Comunidad. Al mismo tiempo, se aprecia la dificultad para aprobar iniciativas legislativas y por segundo año consecutivo se ha producido la prórroga presupuestaria. En resumen, observamos un sistema político muy alejado de la capacidad de conciliación que se necesita para acometer reformas.

1.– Actividad político-institucional

Presidencia de la Comunidad

Se ha mantenido la mayoría que apoyó la investidura de Isabel Díaz Ayuso: 68 diputados de los grupos parlamentarios Popular, de Ciudadanos y Vox en Madrid. No hubo crisis de gobierno, a pesar de las turbulencias en el gobierno de coalición. La presidenta reconoció en junio que sopesó convocar elecciones anticipadas ante la amenaza de moción de censura por parte de la oposición. El portavoz del grupo Socialista, Ángel Gabilondo, ha pospuesto en varias ocasiones la presentación de una moción de censura.

Gobierno

Dimitió Alberto Reyero como consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad. Reyero, de Ciudadanos, mantuvo un enfrentamiento con el consejero de Sanidad, del Partido Popular, por la gestión de la pandemia en las residencias de mayores. En la carta de despedida, Reyero señalaba que «la unidad entre las instituciones es el camino más acertado para vencer al virus», justo en un momento de pugna entre los gobiernos nacional y autonómico sobre la estrategia frente a la segunda ola de la pandemia. Fue sustituido por Javier Luengo, que hasta entonces era su viceconsejero.

La crisis sanitaria obligó a modificar la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y del Servicio Madrileño de Salud (Decreto 35/2020, de 13 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid).

El gobierno autonómico no presentó el proyecto de ley presupuestaria y se prorrogaron los presupuestos de la Comunidad de 2019 también para el año 2021. Se repite lo que sucedió en 2020, por lo que 2021 comienza con las cuentas que dejó Ángel Garrido en 2019. El Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos. La diferencia con lo que sucedió con los presupuestos de 2020 radica en que este año sí se han aprobado los presupuestos generales del Estado. El año pasado, el gobierno regional argumentó que no podía presentar las cuentas autonómicas para 2020 porque desconocía los ingresos de la Comunidad, debido a la ausencia de presupuestos generales del Estado. Mientras, los presupuestos de 2021 no fueron presentados en plazo a pesar de que los presupuestos estatales fueron aprobaron por las Cortes Generales (Ley 11/2020, de 30 de diciembre).

El consejo de gobierno ha presentado cuatro proyectos de ley a lo largo del año.

– Proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Diputados mediante Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial. Se propone suprimir la intervención de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en la propuesta de nombramientos de los magistrados de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. El motivo que se esgrime en la exposición de motivos es la imparcialidad de los magistrados que tengan que juzgar los eventuales procesos en los que sean parte parlamentarios autonómicos.

– Proyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada "Universidad Internacional de la Empresa"

– Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la introducción del Decreto-ley (Introducción del apartado 4 en el art. 15 y mo-

dificación parcial del art. 40.2 con la finalidad de introducir el decreto ley junto con los decretos legislativos y reglamentos aprobados por el Gobierno)

– Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

Asamblea

La Mesa suspendió la actividad parlamentaria entre el 13 de marzo y el 11 de abril. Entonces la Mesa acordó una reanudación gradual de la actividad de control parlamentario circunscrita a los asuntos vinculados a la crisis sanitaria (acuerdo que fue posteriormente prorrogado el 27 de abril, el 9 de mayo, el 23 de mayo y el 7 de junio). Este periodo de actividad parlamentaria limitada se prolongó hasta el 21 de junio. Durante este tiempo, la oposición preguntó de forma recurrente sobre el apartamento en una cadena hotelera que ocupó la presidenta durante el estado de alarma.

La Mesa acordó, en sesión celebrada el día 9 de junio, reactivar los trabajos parlamentarios a partir del 21 de junio. Se acordó levantar la suspensión de formalización de iniciativas que no versaran sobre la crisis del Covid-19, si bien se dispuso que no se procedería a su tramitación hasta que concluyera el estado de alarma (21 de junio). De forma complementaria, se adoptaron una serie de limitaciones respecto del aforo en los plenos y las comisiones.

La Mesa, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2020, a solicitud del Viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, acordó excepcionalmente y ante el volumen de iniciativas, ampliar el plazo previsto en los art. 195 y 197 para responder a las preguntas de respuesta oral en pleno y en comisión que han sido transformadas en preguntas de respuesta escrita al finalizar el periodo de sesiones, hasta el día 30 de septiembre.

La experiencia en la celebración de forma telemática de las sesiones de los órganos parlamentarios fue limitada (más amplia en el caso de los órganos de dirección). La sesión telemática del Pleno de 23 de abril fue suspendida por el presidente de la Asamblea por problemas técnicos. Solo se pudo leer y aprobar por asentimiento una Declaración Institucional con ocasión de la pandemia provocada por el Covid-19. Durante la respuesta de la presidenta Ayuso a la primera pregunta oral se interrumpió la conexión y el presidente de la Asamblea comunicó que la sesión se reanudaría de manera presencial al día siguiente con la asistencia de 30 diputados.

La primera sesión convocada después de la suspensión fue la de la Comisión de Sanidad de 14 de abril, celebrada de forma telemática y donde compareció el consejero de sanidad para dar cuenta de su gestión en la crisis sanitaria. Hasta el 27 de abril se celebraron otras tres sesiones de comisión de forma telemática. A partir de esa fecha, la Mesa acordó que las sesiones de las comisiones se celebrarían de forma presencial, pero limitando la asistencia a un diputado por cada grupo parlamentario (Acuerdo de 25 de abril de 2020).

Las restricciones de aforo acordadas por la Mesa el 9 de junio plantearían en octubre un nuevo problema. Se autorizaba una asistencia de setenta diputados (del total de 132). Se establecía una distribución proporcional "en atención al criterio tradicionalmente seguido del resto mayor": Grupo Parlamentario Socialista: veinte diputados; Grupo Parlamentario Popular: dieciséis diputados; Grupo Parlamentario de Ciudadanos: catorce diputados; Grupo Parlamentario Más Madrid: diez diputados; Grupo Parlamentario Vox en Madrid: seis diputados; Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie: cuatro diputados.

El 1 de octubre se planteó un conflicto con ocasión de la votación de la Ley del suelo. En una primera votación, los diputados de Unidas Podemos y Más Madrid salieron del pleno para intentar forzar que se anulara la votación por no alcanzarse el quorum de la mitad de los parlamentarios, calculado respecto al total de los mismos. Para la deliberación y adopción de acuerdos, el quorum estos meses es de 67 diputados. Pero durante la votación solo 55 de ellos se encontraban en el interior de la cámara. Así, la votación quedó 36 votos a favor y 19 en contra. El presidente de la Asamblea dio por aprobada la ley. Pero unas horas más tarde, cuando había quorum en el pleno, modificó el orden del día y procedió a repetir la votación. Todos los diputados de la oposición abandonaron el pleno. En la segunda votación solo votaron 35 diputados, todos a favor de la aprobación de la ley. El presidente de la Asamblea dio por aprobada la ley al entender que los grupos de la oposición habían actuado de forma fraudulenta para que no hubiera quorum.

La Mesa, en sesión celebrada el día 6 de octubre y de acuerdo con la Junta de Portavoces, dictó una resolución interpretativa sobre el procedimiento de votación en directo y no presencial durante la situación de emergencia. El procedimiento adoptado se basa en que votan de forma sucesiva dos grupos de parlamentarios: los que asisten al debate y la votación de la sesión plenaria y los que acuden exclusivamente al acto de votación. El acuerdo señala además favorece el ejercicio del voto telemático en situación de pandemia. Se señala que mientras duren las medidas de distancia social "se entenderá que cualesquiera circunstancias que impidan el desempeño de la función parlamentaria serán consideradas, excepcionalmente y presupuesta la situación de pandemia, como supuesto de enfermedad grave, a los efectos de lo dispuesto por el art. 16.3 del Reglamento de la Asamblea".

Se ha producido un cambio en los parlamentarios del Grupo Popular que integran la Mesa, como consecuencia de la designación de Paloma Adrados como senadora autonómica. La senadora ocupaba el cargo de vicepresidenta primera de la Asamblea. Ha sido sustituida por Jorge Rodrigo, hasta entonces secretario primero, y el puesto de este último en la Mesa ha sido ocupado por Alicia Sánchez-Camacho.

La portavoz del grupo Unidas Podemos-IU, Isabel Serra, recurrió en casación ante el Tribunal Supremo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que la condenó a un año y siete meses de cárcel e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por atentado a la autoridad, lesiones leves y daños, a raíz del intento de frenar un desahucio en 2014.

Han causado baja 11 diputados en 2020, ascendiendo a 20 las bajas en lo que va de XI Legislatura: 7 del Grupo Popular, 5 del Grupo socialista, 4 de Ciudadanos, 3 de Más Madrid y 1 de Unidas Podemos-IU.

La Asamblea designó como senadora en representación de la Comunidad de Madrid a Paloma Adrados, como antes se ha mencionado, en sustitución de David Erguido, quien dimitió al ser investigado por el supuesto desvío de fondos públicos durante su etapa de concejal en Algete.

En febrero se constituyó una Comisión de Estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid. La primera sesión se celebró en noviembre.

Continúan las comparecencias en la comisión de investigación sobre Avalmadrid, creada para determinar las responsabilidades políticas por las presuntas irregularidades y trato de favor en la concesión y posterior seguimiento financiero de las operaciones realizadas por parte de AvalMadrid desde el año 2007 al año 2018.

Se ha creado una comisión de investigación sobre la situación provocada por el Covid-19 en los centros residenciales de personas mayores de la Comunidad de Madrid y la gestión que hizo el Gobierno Regional de la misma durante los meses de febrero a junio de 2020.

Los conflictos entre la mayoría y la minoría parlamentaria acaban llegando al Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional admitió en octubre un recurso de amparo interpuesto por Mas Madrid respeto del procedimiento de elección de la Mesa, realizado en 2019, en la quedó fuera de este órgano de dirección. La polémica en torno a la votación de la Ley del suelo también ha venido seguida de recursos de amparo por parte de los grupos que se ausentaron de la votación y de un recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta senadores.

La Asamblea de Madrid aprobó la designación de los primeros consejeros del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

2.– Actividad normativa

La Asamblea aprobó dos leyes.

Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

La Ley revisa los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo. Se prioriza el mecanismo de declaración responsable en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria. Se defiende el cambio como una mejora de la eficiencia en la administración pública y se justifica por el objetivo de ganar en competitividad y productividad para favorecer la creación de empleo en los sectores implicados. La exposición

de motivos matiza que se mantiene la necesidad de autorización administrativa previa para aquellos supuestos en los que así viene determinado por la normativa básica estatal.

Ley 2/2020, de 25 de noviembre, de Reconocimiento de la universidad privada Universidad Internacional de la Empresa.

Ambas fueron aprobadas con los votos de los grupos parlamentarios que componen la mayoría y los votos en contra de la oposición.

Si revisamos los datos globales de la legislatura, observamos que las dos leyes aprobadas tuvieron su origen en proyectos de ley. Para las dos se siguió el procedimiento de lectura única.

Ofrecemos a continuación los datos de la XI legislatura y la comparación con las anteriores:

LEYES APROBADAS IX, X y XI LEGISLATURA

	XI Legislatura	*X Legislatura*	*IX Legislatura*
Proyecto de Ley-Procedimiento ordinario	0	14 (31%)	*10 (43%)*
Proyecto de Ley-Urgencia	0	1 (2%)	*4 (17%)*
Proyecto de Ley-Lectura Única	2 (100%)	4 (9%)	*1 (4%)*
Proyecto de Ley-Presupuestos	0	4 (9%)	*4 (17%)*
Total Proyectos de Ley	2 (100%)	23 (52%)	*19 (82%)*
Proposiciones de Ley de Grupos o Diputados	0	11 (25%)	*2 (8%)*
Proposiciones de Ley-Urgencia	0	2 (4%)	*0*
Proposiciones de Ley-Lectura Única	0	7 (15%)	*2 (8%)*
Proposiciones de Ley-Urgencia + lectura única	0	1 (2%)	*0*
Total Proposiciones de Ley	0	21 (47%)	*4 (17%)*
Total Leyes aprobadas	2	44	*23*

El Gobierno no consiguió que la Asamblea aprobara el Proyecto de Ley de deducciones de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La presentación de una enmienda a la totalidad por parte de Vox, a favor de la cual votaron los grupos de izquierda, supuso que el proyecto no pasara el debate de totalidad, celebrado en marzo. En septiembre, la pre-

sidenta de la Comunidad anunció en el debate sobre el estado de la región su propósito de rebajar medio punto todos los tramos del IRPF.

La actividad reglamentaria ha estado dedicada prácticamente en exclusiva al Covid-19, abordando fundamentalmente las restricciones al contacto social, pero también otros asuntos conexos, como la regulación teletrabajo empleados públicos (Decreto 79/2020, de 16 de septiembre). Una profusa normativa que ha sido sistematizada por la Comunidad en un índice documental con más de ciento setenta normas reglamentarias.

Al margen de las cuestiones suscitadas por la pandemia, pueden destacarse el desarrollo reglamentario de la legislación sobre transparencia, que incluye la creación y regulación del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones (Decreto 58 /2020, de 29 de julio) y del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid (Decreto 76/2020, de 9 de septiembre).

Otra novedad relevante en materia de regulación económica es la suspensión de la concesión de autorizaciones de los establecimientos de juego en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad (Decreto 21/2020, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno).

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

La presidenta de la Comunidad ha protagonizado una confrontación constante con el gobierno central respecto a la gestión de la pandemia. El enfrentamiento se ha repetido respecto de otras cuestiones de la política nacional, como la ley de educación y la fiscalidad, con acusaciones cruzadas entre ambos ejecutivos de estar utilizando su respectivo poder institucional para hacerse oposición.

La confrontación política acerca de la gestión de la crisis sanitaria se ha traducido en recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El 20 de mayo, con motivo de la "desescalada" en las medidas restrictivas tras la primera ola de la pandemia, se produjo una polémica por la decisión del gobierno central de rechazar la petición de la Comunidad de que Madrid avanzara a la fase 1. La Comunidad recurrió ante el Tribunal Supremo la decisión del gobierno central.

El momento de mayor ruido se produjo seguramente entre septiembre y octubre, en el momento más crítico de la segunda ola, con el gobierno central reclamando que la Comunidad adoptara mayores restricciones de movilidad en la capital y el gobierno regional defendiendo la opción de los "confinamientos selectivos" en las zonas con más incidencia y reclamando al gobierno central la adopción de medidas generales para el conjunto del país.

El presidente del gobierno y la presidenta de la Comunidad de Madrid se reunieron el 21 de septiembre en la sede del gobierno regional y acordaron reforzar la cooperación entre las dos administraciones para planificar las respuestas contra el coronavirus. Sin embargo, la tregua sellada un lunes se rompió el jueves de la misma semana. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó el 30 de septiembre un acuerdo "sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo

por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2". El acuerdo fue aprobado con el voto en contra de la Comunidad de Madrid, entre otras Comunidades Autónomas. La base jurídica de la actuación de coordinación fue el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. La Comunidad de Madrid recurrió ante la Audiencia Nacional esta "orden comunicada del ministro de Sanidad".

A continuación, la Comunidad dio cumplimiento a lo decretado en la Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, mediante la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad. La exposición de motivos de la citada Orden se agarra al art. 65 de la Ley 16/2003 para adoptar diversas restricciones: limitaciones a la entrada y salida de los municipios afectados (cierre perimetral), aforos de locales abiertos al público y cierre de los servicios no esenciales a las 22:00. Se solicitó al Tribunal Superior de Justicia la ratificación judicial prevista en el art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Tribunal Superior de Justicia denegó la ratificación de las medidas (Auto de 8 octubre, ECLI: ES:TSJM:2020:308A). La Sala sostuvo que el art. 65 de la Ley 16/2003 "no contiene una habilitación legal para el establecimiento de medidas limitativas de derechos fundamentales".

El desenlace de este enredo político y judicial fue la adopción por parte del gobierno central de un estado de alarma en los municipios más importantes de la Comunidad, incluida la capital (Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre).

No ha habido autos o sentencias relevantes en relación con conflictos de competencias o recursos de inconstitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

MURCIA

Ignacio González García
Universidad de Murcia

1.– Actividad político-institucional

Como es lógico, la actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Murcia se ha visto absolutamente condicionada en 2020 por la gravísima situación sanitaria consecuencia de la pandemia Covid-19 y de las sucesivas declaraciones de Estado de alarma por parte del Gobierno de la Nación. La labor legislativa y de control de la Asamblea Regional al Gobierno autonómico se ha tenido que desarrollar en condiciones de total excepcionalidad. Los datos de este año no son, por tanto, comparables con los de cualquier otro anterior.

Ni el Estatuto de Autonomía, ni el Reglamento de la Cámara regulan de manera suficiente cómo adaptar la articulación de las relaciones Gobierno-Parlamento ante estas especialísimas circunstancias, lo que ha planteado importantes e interesantes interrogantes técnicos a los que los servicios jurídicos de la Cámara han ido dando respuesta de forma solvente. Así, la suspensión de los períodos de sesiones y la habilitación de la Diputación Permanente (art. 28.3 EAMu y art. 68 RARM), la celebración de sesiones de los distintos órganos de la Cámara a través de vías telemáticas no presenciales (art. 90 RARM), la celebración de sesiones con presencia reducida y recurso al voto ponderado (art. 99 RARM), voto telemático (art. 103.2 RARM), entre otros.

Los hitos más destacables han sido los siguientes:

Antes de la declaración del primer Estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, varios Parlamentos autonómicos habían empezado a adoptar medidas de suspensión de algunas sesiones parlamentarias, sin embargo, la Asamblea Regional de Murcia mantuvo su actividad normal. No fue hasta el 13 de marzo cuando la Junta de Portavoces se reunió para valorar la suspensión o el aplazamiento del trabajo parlamentario. Se acordó esperar a la publicación del Decreto de alarma y ya el 16 de marzo se aprobó por la Mesa de la Cámara el correspondiente *Plan de contingencia*. Además de la adopción de las medidas de prevención e higiene correspondientes y la suspensión de todos los actos protocolarios, se declararon esenciales todos los servicios de la Cámara. Pese a ello, la Junta de Portavoces acordó finalmente, con la oposición del Grupo Popular, la suspensión de toda actividad parlamentaria durante los 15 días de vigencia provisional del Estado de alarma.

Esa suspensión no se levantó hasta casi un mes después, el 14 de abril, y sólo parcialmente, pues únicamente se reanudarían las actividades parlamentarias relacionadas con la gestión de la situación sanitaria y con el control de la actua-

ción del Gobierno al respecto. Desestimada la opción de celebrar las sesiones de modo no presencial por vías telemáticas, el 22 de abril, el presidente de la Comunidad Autónoma comparecía ante la Cámara para dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo relativas a la situación sanitaria de la Región. El quorum del Pleno se redujo a una tercera parte (16 de 45 diputados) y se optó por el sistema de voto ponderado para la adopción de acuerdos. Esta regla de presencialidad reducida y voto ponderado siguió aplicándose incluso después de que, el 23 de abril, la Junta de Portavoces levantara la suspensión que mantenía respecto del resto de la actividad parlamentaria.

En paralelo, se realizaron obras de adecuación en el Patio de los Ayuntamientos de la Cámara, para poder celebrar allí, con todas las medias de seguridad pertinentes y manteniendo la distancia necesaria entre los diputados, las sesiones del pleno con la asistencia de todos los parlamentarios. Así sucedió, por primera vez, el 10 de junio, sesión en la que compareció la consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública, para informar de la gestión sobre la Covid-19 en el ámbito de sus competencias; se debatió una proposición de Ley de regulación, implantación universal y progresiva financiación pública del primer ciclo de educación universal en la Comunidad Autónoma; y se formularon cinco preguntas orales a miembros del Consejo de Gobierno. Del mismo modo, los días 16 y 17 de junio, se llevó a cabo el debate general sobre la actuación política del Ejecutivo regional, que culminó con la aprobación de hasta cincuenta y dos resoluciones, entre las que destacan: *resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno para que elabore y haga efectivo un plan de aprovisionamiento y acopio de material y recursos humanos ante posibles rebrotes de Covid-19; resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno a que solicite al Gobierno de España un reparto justo y equitativo del Fondo Extraordinario no reembolsable destinado a las Comunidades Autónomas; resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno para que promueva la creación de una Comisión formada por representantes de las tres Administraciones, Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, y de un Alto Comisionado para el Mar Menor dependiente del Ministerio como figura de perfil técnico, para impulsar y coordinar todas las actuaciones relacionadas con el Mar Menor.*

A partir de ese momento, sobre todo a partir del mes de septiembre, podríamos hablar de una cierta vuelta a la normalidad de la actividad parlamentaria, si bien todavía no completa. La labor de control al Gobierno se centró, principalmente, en la gestión de la asistencia sanitaria como consecuencia de la segunda ola de la pandemia, en el reparto de los fondos europeos y en cuestiones relacionadas con el ámbito educativo como la oposición del Ejecutivo regional a la LOMLOE estatal y las condiciones del modelo semi-presencial del inicio del curso 2020/21.

2.– Actividad normativa

Del ámbito de la actividad normativa, lo primero a reseñar del año 2020 es el desbloqueo de la reforma de los art. 25 y 33 del Estatuto de Autonomía de Murcia para eliminar los aforamientos de parlamentarios autonómicos y miembros

del Consejo de Gobierno, cuya tramitación en Cortes Generales apenas había avanzado desde su remisión por el Parlamento regional en el año 2017. A lo largo de 2020 fue pasando las distintas fases del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, siendo aprobado el texto de la reforma por el pleno de esa Cámara (sin modificaciones desde el informe de la ponencia) el 29 de octubre, con una amplísima mayoría de 269 votos a favor, ninguno en contra y 73 abstenciones. Al tiempo de cerrar este *Informe*, la iniciativa se encuentra en tramitación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado.

Por el contrario, la propuesta de reforma integral del Estatuto de Autonomía de Murcia, aprobado por unanimidad de la Asamblea Regional en 2019, no ha avanzado en su tramitación tras haber superado la admisión a trámite en el Congreso de los Diputados el 13 de diciembre de ese mismo año.

La Ley de Presupuestos para el año 2020 no fue aprobada antes de la finalización del año 2019. El Gobierno de coalición PP-C's tuvo dificultades para recabar el apoyo del Grupo Parlamentario Vox. Tanto que el proyecto de ley no fue presentado por el Gobierno en la Asamblea Regional hasta ya iniciado el año 2020. La declaración del Estado de alarma sobrevino en plena tramitación de esta norma, pues se acababan de calificar y admitir a trámite por la Mesa de la Comisión de Economía y Hacienda las enmiendas parciales, estando prevista sesión para el debate y aprobación de las mismas los días 17 y 18 de marzo. El 14 de abril la Junta de Portavoces, una vez levantada la suspensión de la tramitación de las iniciativas legislativas, decidió que todas las enmiendas al texto presupuestario (113) fueran debatidas y votadas en una única sesión, aprobándose finalmente la norma por el pleno pocos días después: *Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2020.*

Posteriormente, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento, la Asamblea Regional tuvo que introducir pequeñas modificaciones en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma tendentes a excepcionar las modificaciones que tenga por objeto habilitar créditos presupuestarios financiados por ese Fondo Covid-19 de las limitaciones establecidas por el art. 21 de la ley autonómica (*Ley 4/2020, de 3 de agosto, de modificación de la Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2020*).

El año 2021 también ha comenzado sin que el Ejecutivo regional haya remitido al Parlamento autonómico el proyecto de Ley de Presupuestos para ese ejercicio.

El resto de la legislación autonómica ordinaria del año 2020 quedó reducida a sólo cuatro leyes del Parlamento, todas aprobadas en el segundo semestre del año: una de ellas no es más que una modificación de una ley anterior para adaptarla al fallo que sobre la misma había recaído como consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad; las tres restantes trajeron causa de la tramitación por el procedimiento legislativo de urgencia de previos Decretos-leyes del Ejecutivo.

Se puede afirmar, pues, que la actividad legislativa de la Asamblea Regional ha sido absolutamente de mínimos. En 2020, la ley del Parlamento se ha convertido en la excepción y el Decreto-ley en el tipo normativo habitual.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, la *Ley 6/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable y de calidad*, la STC 161/2019, de 12 de diciembre declaró, por un lado, inconstitucionales y nulos el inciso "sin afectar a la equidistribución y cesión" del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, así como los incisos "ni ambientales", "y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental" y "sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente", del art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada a ese precepto por el art. 22.9 de la Ley 10/2018; y, por otro lado, declaró que el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018; el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018 y la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8, respectivamente. La Asamblea Regional, recogiendo este pronunciamiento, modifica los art. 7.4, 22.9 y 23.4, e incorpora un nuevo apartado 7 a la disposición adicional primera.

Las leyes de modificación de Decretos-leyes previamente convalidados fueron los siguientes:

– *Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras*¸ que sustituye al Decreto-ley 3/2020, de 23 de abril, del mismo nombre. La norma deroga las Leyes 8/2018, de 23 de julio, y 8/2019, de 25 de julio, de Ayudas a Lorca. Y modifica la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia; y la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

– *Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor*, que sustituye al Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre de protección integral del Mar Menor. Una norma extensísima, con pretensión de abordar una regulación completa de todas la variables que inciden en la grave situación de la laguna salada, cuyos fines principales son, entre otros (art. 3): que el Mar Menor alcance y mantenga un buen estado ambiental; preservar y recuperar su riqueza biológica, ambiental, paisajística, cultural, y socioeconómica; garantizar la sostenibilidad de los aprovechamientos para usos públicos o privados, ya sean

urbanísticos, residenciales, agrícolas, ganaderos, pesqueros, industriales, portuarios, recreativos o de cualquier otro tipo; prevenir y revertir la contaminación de aguas continentales superficiales, subterráneas y costeras, y de los suelos, que pueda afectar al Mar Menor. La norma ha obtenido los votos favorables de PP, PSOE y Ciudadanos, y el voto en contra de Vox y Podemos. Además, el Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la misma.

– *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de medio ambiente*, que sustituye al Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo, del mismo nombre. La norma, que modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, regula medidas urgentes para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales.

También han iniciado trámite de modificación en la Asamblea Regional, todavía sin concluir, el *Decreto-ley 10/2020, de 8 de octubre, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia*, y el *Decreto-ley 11/2020, de 29 de diciembre, de modificación del Régimen de Subvenciones concedidas a Ayuntamientos de la Región de Murcia*, acogidas a la disposición adicional undécima de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre. Aún no remitido al Parlamento regional el *Decreto-ley 12/2020, de 29 de diciembre, por el que se establece como medida extraordinaria una línea de subvenciones para los concesionarios de los servicios de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general de la Región de Murcia*.

Los demás Decretos-leyes dictados por el Gobierno regional fueron convalidados sin modificaciones:

– El *Decreto-ley 2/2020, de 26 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria y de agilización de actuaciones administrativas debido a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*.

– El *Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril, por el que se suprime la disposición adicional única, sobre el personal en las instalaciones de venta al público de gasolineras y gasóleo de automoción, de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia*, que reprodujo íntegramente el texto del Decreto-ley 1/2020, de 13 de febrero, del mismo nombre, remitido a la Asamblea Regional el 24 de febrero, cuyo plazo de vigencia caducó antes de poder ser convalidado por la Cámara debido a la suspensión de la actividad parlamentaria en el mes de marzo.

– *Decreto-ley 6/2020, de 11 de junio, de modificación de la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia*.

– *Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria*.

– *Decreto-ley 8/2020, de 16 de julio, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables*

en la Región de Murcia para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

– *Decreto-ley 9/2020, de 23 de julio, de creación del programa de ayudas para personas trabajadoras por cuenta ajena con rentas bajas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa del Covid-19.*

Del ámbito estrictamente reglamentario cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos, de un total de 233 en el año 2020:

– Los dictados para la adopción de medidas de limitación de circulación de personas de carácter territorial en diferentes municipios de la Región, al amparo del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara de nuevo el Estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

– *Decreto n.º 228/2020, de 23 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones, a otorgar por la Fundación Seneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia en el marco del programa COVID/covid Región de Murcia, a las Universidades Públicas de la Región de Murcia y al Organismo Público Cebas-Csic, destinadas a la dotación de infraestructuras y equipamientos científico-técnicos para consolidar y mejorar las capacidades del sistema regional de ciencia, tecnología y empresa en las líneas de investigación sobre el SARS-cov-2 y la enfermedad de la Covid-19.*

– *Decreto n.º 183/2020, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades gestoras de centros de día como consecuencia de la Covid-19 para la atención y cuidado de las personas mayores durante 2020.*

– *Decreto n.º 209/2020, de 17 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones a otorgar a la Asociación de Trabajadores Autónomos de Murcia (ATA), la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA), y la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE), para la realización de acciones de impulso y fomento del empleo autónomo durante la crisis económica originada por la pandemia de la Covid-19.*

– *Decreto n.º 145/2020, de 5 de noviembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos de la Región de Murcia para la sufragación de gastos extraordinarios en materia de limpieza en centros educativos derivados de la situación sanitaria provocada por la Covid-19.*

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Tras la excepción del año anterior, en 2020 se ha vuelto a la línea de la ausencia de colaboración horizontal con otras Comunidades Autónomas formalizada a través de convenios. Sí se han firmado cuatro convenios con la Administración General del Estado, que, por orden cronológico, son los siguientes:

– *Convenio con el Ministerio de Sanidad, de 2 de abril de 2020, para fijar las condiciones de la adquisición de vacunas frente a la gripe estacional para la campaña 2020-2021.*

– *Convenio con el Centro Tecnológico Nacional de la Conserva, de 1 de julio de 2020, para la realización en la misma de prácticas no laborales de personas jóvenes tituladas desempleadas.*

– *Convenio con la Delegación del Gobierno de Murcia, de 16 de octubre de 2020, en materia de drogodependencias y con cargo al fondo de bienes decomisados.*

– *Convenio con el Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de 16 de noviembre de 2020, para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

Por lo que hace a la conflictividad jurídico-constitucional, 2020 ha transcurrido con muy pocas incidencias de las que dar cuenta:

– El Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados ha presentado el recurso de inconstitucionalidad nº 5178/2020 contra buena parte de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a la que ya nos hemos referido en el apartado anterior. En concreto, se han impugnado los siguientes preceptos de la norma: art. 2.2, 15, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 81.2. (letras d, e, f, g, h, i, j, k, l, n, ñ, o), 81.3 (letras a, b, d, e, f, g, h, i, j, m, n, ñ, p, q, r, s), 81.4 (letras a, b, c, d, e), 83.1-5, disp.trans.3ª, disp.trans.4ª y anexo i.

– La STC 16/2020, de 28 de enero, estima el recurso de inconstitucionalidad 5530-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno, respecto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Se declara la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la citada disposición, por contravenir el art. 149.1.13 de la Constitución. La nulidad del apartado primero de la misma no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, entendiendo como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional (por todas, STC 156/2017, de 21 de diciembre). Por el contrario, los efectos de la nulidad del apartado segundo de la disposición no requieren modulación por cuanto la suspensión automática ex art. 161.2 CE aplicada al mismo evitó la producción de efecto alguno durante el proceso.

A diferencia de lo que sucede habitualmente, en el ámbito de la conflictividad ordinaria sí hay en este año 2020 un recurso destacable, no tanto por la relevancia jurídica del mismo como por la extraordinaria resonancia pública que tuvo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en el conjunto del Estado.

El 2 de septiembre de 2019 la Comunidad Autónoma publicó en su web oficial la Resolución de Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura por la que se dictaban las instrucciones para el comienzo de curso 2019/20. En la

instrucción nº 25 de ese documento se disponía lo siguiente: "1. Las actividades complementarias de las programaciones docentes que forman parte de la propuesta curricular, así como aquellas otras actividades incluidas en los planes de actuación que integran el proyecto educativo u otros planes aprobados y acordados por el centro, contendrán objetivos, contenidos, temporalización, personas, institución, asociación o colectivo que, en su caso, las vaya a desarrollar. 2. De todas estas actividades, aquéllas que vayan a ser impartidas por personas ajenas al claustro del centro educativo, se dará conocimiento a las familias, además de por la vía o vías que el centro utilice para dar a conocer los documentos institucionales, por medio de una relación detallada que los tutores de los distintos grupos de alumnos facilitarán a los padres y madres al inicio del curso escolar con objeto de que puedan manifestar su conformidad o disconformidad con la participación de sus hijos menores en dichas actividades". El conocido como *pin parental*, una de las condiciones que el Grupo Parlamentario Vox puso para dar su apoyo a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2020.

El Ministerio de Educación remitió el 17 de enero de 2020 un requerimiento al Gobierno regional para que, en el plazo de un mes, retirara esas instrucciones. Desatendido el requerimiento, el 18 de febrero de 2020 el Ministerio presentó recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que incluía la solicitud de medidas cautelares de suspensión. El Tribunal otorgó la suspensión cautelar, pero el recurso fue finalmente archivado por pérdida sobrevenida de objeto con la conclusión del curso escolar.

NAVARRA

Martín Mª Razquín Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1.– Actividad político-institucional

Tras un comienzo de año de relativa tranquilidad, en la que el Gobierno consiguió ver aprobados los presupuestos generales para el año 2020, así como las leyes forales de financiación local, la vida social, económica y política cambió de forma repentina y abrupta con la crisis sanitaria derivada del coronavirus Covid-19, a raíz de la declaración del Estado de Alarma el día 14 de marzo. Esta crisis ha cambiado de forma radical la vida de la ciudadanía, también en Navarra, que ha sufrido la enfermedad (42.426 personas infectadas) e incluso perdido la vida (977 personas, según datos oficiales), y, además, se ha visto confinada o limitada en su movilidad y derechos. También las personas trabajadoras han perdido su empleo o han visto suspendidos sus contratos de trabajo con los ERTE, y las empresas han quedado sometidas a cierres temporales que han condicionado la viabilidad de sus negocios (hostelería, restauración), así como han reducido su actividad empresarial o sus expectativas de negocio. A ello se une su incidencia en el sistema sanitario, singularmente, en el público, donde la presión del elevado número de personas infectadas, y de sus contactos, ha obligado a adoptar medidas de urgencia tanto en la contratación de medios y personas como en la habilitación de espacios más amplios o especiales, así como a un elevado incremento del gasto público. También se han instaurado nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, o se ha potenciado o generalizado la digitalización y la compra por internet.

Al impacto estremecedor de la cresta de la primera ola de la pandemia con sometimiento a las medidas acordadas por los Reales Decretos de estado de alarma, siguió un período de valle durante el verano (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de junio de 2020 de entrada en la nueva normalidad), al que siguió después una segunda ola, que motivó la adopción de nuevas medidas, por ejemplo, de confinamiento de diversas localidades navarras en los meses de septiembre y octubre, y luego de limitación de los desplazamientos dentro del territorio de Navarra y cierres de establecimientos de hostelería, así como límites a las reuniones familiares, entre otros, adoptados ya mediante Decretos Forales de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra dentro del marco general aprobado por el Estado. A finales de año, se vislumbra una tercera ola de la pandemia que se introduce ya en el nuevo año 2021, lo que motivó la adopción de medidas específicas para las fiestas navideñas.

El gobierno de coalición presidido por la Sra. Chivite ha tenido que hacer frente a esta nueva situación. No obstante, se ha mantenido estable y ha conseguido aprobar sus propuestas en el Parlamento, a pesar de su situación de

minoría. Sobre la política de Navarra ha pesado también la política estatal del Presidente Sr. Sánchez. Por un lado, se ha producido un enfrentamiento continuado con Navarra+. Por otro, el Gobierno de Navarra se ha apoyado en EH Bildu con quien ha pactado la aprobación de los Presupuestos para el año 2020 y para el año 2021. Sobre todo, han sido importantes los presupuestos para 2021, dado que recogen los gastos que se habilitan para hacer frente a la nueva situación de crisis. Sólo en algunos casos han variado estas posiciones, como ocurrió en el debate del estado de Navarra (30 octubre 2020) donde se aprobaron doce resoluciones, dentro de ellas tres propuestas por NA+.

La principal nota divergente a esta situación de enfrentamiento ha sido el apoyo del PSN a los Presupuestos del Ayuntamiento de Pamplona, con lo que su Alcalde, Sr. Maya de Navarra+, ha conseguido aprobarlos.

El año ha terminado con el auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo admitiendo a trámite una querella de UPN por la concesión de unas ayudas a la empresa Davalor, que tiene como afectado al Consejero Sr. Manu Aierdi, del que se solicita su cese por parte de NA+. Dicho cese no ha sido aceptado, dado que se argumenta que no tiene en este momento la condición de investigado a la que se refiere el art. 68 de la Ley Foral del Gobierno.

La situación derivada de la pandemia ha dado lugar a la aprobación de nueve Decretos-leyes Forales. Así también el Gobierno de Navarra ha aprobado el Plan Reactivar Navarra 2020-2023.

La situación de los autónomos y de las pequeñas empresas se ha tornado sumamente grave, en especial, para las empresas hosteleras y de restauración que han realizado protestas contra los cierres u horarios limitados decretados por la normativa de urgencia. La respuesta a sus demandas ha venido por la vía de las ayudas, o la supresión del Impuesto de Actividades Económicas, aunque el cambio del sistema de módulos al de estimación directa especial también ha sido objeto de aceradas críticas.

Asimismo, la situación de las residencias de mayores ha dado lugar a medidas singulares destinadas a ellos, principalmente su confinamiento o la prohibición o limitación de visitas de sus familiares, así como la vacunación preferente frente al Covid-19.

2.– Actividad normativa

Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2020 es de 22 leyes forales, un número bastante menor que el del año anterior (32 leyes forales); en contrapartida, se ha aprobado un gran número de Decretos Leyes Forales (hasta 10), todo muy condicionado por la pandemia surgida a causa del Covid-19.

a) Tributos y presupuestos

Procede comenzar con el análisis de las leyes forales financieras y tributarias, puesto que en 2020 se han aprobado nada menos que dos leyes forales de presupuestos generales, que han sido el vehículo de relanzamiento económico frente a la pandemia del coronavirus Covid-19, y la única ley foral de mayoría absoluta está en esta misma línea, sólo que recibe dicho carácter por regular las haciendas locales.

Así pues, las Leyes forales más relevantes son las dos leyes de presupuestos: Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para 2020, y Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos generales de Navarra para 2021. Así también cabe resaltar la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificaciones de diversos impuestos y otras normas tributarias.

La Ley Foral 5/2020 aprueba unos presupuestos anteriores a la pandemia y, por tanto, ha sido modificada por la Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, (art. 14. 2-5 sobre concesión de avales), la Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, (art. 14.9), y por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, con medidas para el Covid-19 (créditos ampliables y movimientos de fondos –arts. 5 y 58-). Su cuantía asciende a 4.573.798.028 euros. De las disposiciones adicionales destaca la 14ª referida a la ejecución del plan para la Lucha contra la Despoblación. Sus disposiciones finales modifican preceptos de hasta un total de once normas legales, entre las que destacan, la Ley Foral de Contratos Públicos, la Ley Foral del derecho a la vivienda en Navarra y el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Por su parte la Ley Foral 20/2020 establece en 4.870.520.378 euros la cuantía de los presupuestos generales de Navarra para 2021. Son unos presupuestos expansivos para hacer frente a las necesidades derivadas de la pandemia del Covid-19. Destaca la autorización al Gobierno para emitir deuda pública en cuantía añadida al saldo a 1 de enero de 2021, que permite la financiación del déficit previsto del 2,2% del PIB. De nuevo, sus disposiciones finales modifican algunos preceptos de diversas Leyes forales.

Por su parte, la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, constituye la ley de acompañamiento a la de presupuestos. Y su objetivo es modificar diversas leyes forales, a las que se añade también la referida al Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Así pues se modifican las siguientes normas fiscales y financieras: el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral reguladora del Régimen Fiscal de las Cooperativas de Navarra, la Ley Foral por la que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades económicas o licencia fiscal, y la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra. La Ley Foral refiere que atiende como objetivo el de paliar los efectos negativos derivados de la crisis económica causada por el coronavirus Covid-19. Sin embargo, la modificación que ha tenido más relevancia pública ha sido la supresión del régimen de estimación objetiva de determinación del rendimiento neto de

las actividades empresariales y profesionales (los denominados módulos), que se sustituye por un régimen de estimación directa especial.

También se han aprobado varias leyes forales de suplementos de crédito o créditos extraordinarios: Ley Foral 8/2020, de 6 de abril, de suplemento de crédito para el Covid-19, Ley Foral 9/2020, de 6 de abril, de crédito extraordinario para el Covid-19, Ley Foral 11/2020, de 22 de abril, de crédito extraordinario para la Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos-Gizain Fundazioa", Ley Foral 12/2020, de 1 de julio, de crédito extraordinario para subvención directa al Colegio de Abogados de Pamplona, Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, de crédito extraordinario para el Fondo de Participación de las Haciendas Locales de Navarra; Ley Foral 15/2020, de 26 de octubre, de crédito extraordinario para financiar los caminos ciclables de dos municipios; y Ley Foral 16/2020, de 17 de noviembre, de suplemento de crédito y crédito extraordinario para financiación de la Universidad Pública de Navarra. Y asimismo la Ley Foral 1/2020, de 23 de enero, aprueba las Cuentas de Navarra del año 2018.

b) Leyes forales de mayoría absoluta

La Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, reforma ampliamente la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, lo que le concede este carácter de mayoría absoluta. En primer lugar, introduce modificaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de las entidades locales: entrada en vigor de las Ordenanzas fiscales, aprobación de transferencias de crédito, expedientes de contratación de tramitación anticipada y tramitación de créditos extraordinarios. Cabe resaltar en este punto la nueva regulación de la tutela financiera sobre los entes locales por parte del Gobierno de Navarra, así como las disposiciones sobre control interno (intervención y fiscalización limitada previa o control interno simplificado). Su reforma más relevante en materia tributaria local es la supresión del IAE para los sujetos pasivos con cifra de negocios inferior a un millón de euros, lo que afecta a la casi totalidad de trabajadores autónomos y a un gran número de pequeñas empresas. Dicha supresión se compensa con cargo al Fondo de Participación.

c) Medidas específicas contra el coronavirus Covid-19

Además de las leyes financieras y tributarias antes relatadas, se han aprobado varias leyes forales y decretos-leyes forales singularmente dedicados a las consecuencias de la pandemia.

La Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, es la conversión en ley del Decreto-ley Foral 1/2020, de 18 de marzo. En primer lugar, recoge medidas en materia de personal, a fin de que los empleados públicos puedan ser obligados a la prestación de servicios en condiciones diferentes a las anteriormente establecidas. Seguidamente se adoptan medidas en el ámbito de los servicios sociales, referidas a cuidadores y contratación para zonas rurales. En tercer lugar, se persigue la gestión eficiente, para lo que se habilitan medidas en materia de contratación pública y encargos, traspasos de dotaciones presupuestarias, subvenciones y autorizaciones excepcionales en ciertos ámbitos. A continuación, se adoptan

medidas extraordinarias de carácter económico y fiscal, en especial la creación de un Fondo para paliar gastos ligados al Covid-19, que luego será desarrollado para el ámbito local por la Ley Foral 13/2020, de 1 de julio. Y, por último, modifica la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2020, en cuanto a la concesión de avales y préstamos.

La Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, es la conversión en ley del Decreto-ley Foral 2/2020, de 25 de marzo. En primer lugar, se persigue la gestión eficiente con normas sobre contratación pública y conciertos sociales, subvenciones para entidades del tercer sector, conciertos sociosanitarios provisionales, puesta a disposición de centros sanitarios privados y de Mutuas, y disposiciones sobre víctimas de violencia de género. En segundo lugar, se incide en la política de vivienda. Y, en tercer lugar, se adoptan medidas extraordinarias de carácter fiscal, desde la suspensión de plazos hasta el aplazamiento excepcional de deudas tributarias.

También deben incluirse en este apartado las Leyes Forales 8 y 9/2020, de 6 de abril, de suplemento de crédito o crédito extraordinario aprobadas para hacer frente a la crisis del coronavirus, y la Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, que pretende paliar las graves consecuencias del Covid-19 sobre las entidades locales.

Como ya se ha dicho, los Decretos-leyes Forales 1 y 2/2020, de 18 y 25 de marzo, han sido tramitados como leyes forales 6 y 7/2020, de 6 de abril, que los han sustituido, y contenían los dos primeros paquetes de medidas para hacer frente a la pandemia del Covid-19.

El Decreto-ley Foral 3/2020, de 25 de marzo, contiene el tercer paquete de medidas. En primer lugar, se contemplan ayudas a los trabajadores autónomos. Seguidamente, bajo el objetivo de la gestión eficiente, se implementan varias medidas entre las que destaca el régimen de donaciones para apoyo frente al Covid-19. En tercer lugar, se potencia la investigación científica y técnica. Y finalmente se regula la coordinación ejecutiva de todos los Servicios de Prevención de Navarra.

El cuarto paquete de medidas se instrumenta por medio del Decreto-ley Foral 4/2020, de 29 de abril. Se centra en medidas tributarias y flexibilización del uso del Fondo de Educación y Promoción de las Cooperativas.

El Decreto-ley Foral 5/2020, de 20 de mayo, contiene el quinto paquete de medidas, centrado en el ámbito de la contratación pública. Y al igual que el resto de decretos-leyes forales contiene disposiciones adicionales de modificación de la regulación urgente precedente.

El sexto paquete de medidas extraordinarias se contiene en el Decreto-ley Foral 6/2020, de 17 de junio. Primero, regula la compensación destinada a los servicios de transporte público regular interurbano. Luego, suspende el abono de renta garantizada en determinados supuestos. En tercer lugar, permite otorgar autorizaciones excepcionales para materia de energía eólica. En cuarto lugar, contempla medidas en el ámbito tributario. De sus disposiciones adicionales cabe resaltar la modificación de la Ley Foral General Tributaria de Navarra y, en especial, por su amplitud, de la Ley Foral de Carreteras de Navarra.

El Decreto-ley Foral 7/2020, de 22 de julio, tiene como objeto complementar la normativa estatal en orden a las limitaciones para el ocio nocturno, hostelería y restauración (horarios, ocupación máxima, y celebraciones), durante un plazo de quince días naturales prorrogables.

El Decreto-ley Foral 8/2020, de 17 de agosto, modifica las medidas del anterior Decreto Ley Foral 7/2020 adecuándolas a la nueva situación derivada de la pandemia. También regula la realización de pruebas PCR, las visitas a residencias de personas mayores, y la autorización de eventos y actividades multitudinarias.

El Decreto-ley Foral 9/2020, de 18 de septiembre, regula el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas dispuestas para afrontar el Covid-19. A estos efectos se tipifican las infracciones leves, graves y muy graves, así como las correspondientes sanciones, y se establece el procedimiento sancionador.

d) Administración local

La ley foral más relevante en materia local es la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de mayoría absoluta, dado que reforma la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, que ha sido comentada más arriba.

En segundo lugar, se encuentran las leyes forales sobre el Fondo de Participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra, que se aprueban antes del estado de alarma por la pandemia. Por un lado, la Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, regula el Plan de Inversiones Locales, con el objetivo principal de prolongar la vigencia de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, durante el año 2020 mientras se aprueba un nuevo Plan. Asimismo, modifica los art. 22.4 y 24. 5 y 6, referidos a la imposición de penalidades por el retraso en la ejecución de las inversiones o justificación de las mismas.

Por otro, la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, se refiere al Fondo de Participación dando continuidad durante el año 2020 al modelo fijado en la Ley Foral 18/2017, de 27 de diciembre, que estableció el Fondo para los años 2017-2019. En lo principal, se calcula el Fondo con el aumento del IPC de junio de 2018 a junio de 2019 (1%) incrementado en dos puntos porcentuales, de lo que resulta un 3% sobre el año anterior, lo que supone una dotación de 236.356.409 euros; y para el año 2021 el incremento será del 1,3% (puesto que el IPC ha sido negativo, -0,7). Se fija la fórmula de reparto, aunque se garantiza que ningún municipio y concejo percibirá cuantías inferiores a las del año 2019. Asimismo, se incrementa la dotación al Ayuntamiento de Pamplona por carta de capitalidad. También se contempla el abono a los Ayuntamientos de la cuantía correspondiente por el número de corporativos.

La Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, hace frente a la crisis respecto de las entidades locales y determina para éstas un Fondo de 25 millones de euros, integrado en el Fondo extraordinario creado por la Ley Foral 6/2020. El Fondo con destino local se subdivide en tres Fondos: 1) Fondo de transferencias corrientes de carácter no finalista con un importe 10,5 millones de euros; 2) Fondo extraordinario de transferencias corrientes, de carácter finalista, para paliar el déficit en

el transporte colectivo urbano, por importe de un millón de euros; y 3) Fondo extraordinario de transferencias de capital para inversiones de impulso de la economía local en ciertos sectores con un importe de 13,5 millones de euros.

e) Medio ambiente, urbanismo y turismo

La Ley Foral 17/2020, de 6 de diciembre, ha sustituido y derogado la precedente Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo (LFIPA), así como su Reglamento aprobado por Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre (salvo su Anexo IV) y la Orden Foral 448/2014, de 23 de diciembre (salvo su Anexo III). El cambio sustancial consiste en remitir la regulación de la Autorización Ambiental Integrada y de la Evaluación de Impacto Ambiental a la normativa estatal, de modo que sólo unos pocos preceptos de la nueva Ley Foral les son aplicables (inspección y seguimiento, disciplina y restauración ambiental y procedimiento sancionador). Divide la anterior licencia de actividad clasificada en dos partes. Por un lado, crea una nueva figura, la autorización ambiental unificada, que sustituye a esa licencia cuando se producía intervención de la Administración ambiental (Anexo I), cuya concesión corresponde ahora al Departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de medio ambiente. Por otro, mantiene la licencia para las actividades de menor incidencia ambiental (Anexo III), que sigue atribuida al alcalde. En suma, reduce el ámbito de intervención de las entidades locales. Asimismo, sigue la evaluación de afecciones ambientales para las actividades del Anexo 2 que se ubiquen en suelo urbanizable, cuyo informe debe emitirse por el Departamento de Medio Ambiente.

La Ley Foral 19/2020, de 16 de diciembre, realiza una amplia modificación de la Ley Foral de Turismo. Amplía su ámbito de aplicación a los canales o plataformas turísticas, que son definidos en el art. 12.6. Se crea la consulta potestativa previa para conocer la adecuación de la actividad a la normativa turística. Se ocupa de garantizar los servicios turísticos, regulando la responsabilidad contractual en los viajes combinados, en especial en caso de insolvencia. También se profundiza en las actividades de mediación turística. Se introduce una nueva regulación de los establecimientos y actividades de interés turístico (nuevo Capítulo VII del Título III). Y se reforman diversos aspectos del régimen sancionador.

La Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, ha modificado el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en lo referente al Patrimonio Municipal de Suelo y al Banco Foral de Suelo Público. No debe olvidarse que este Texto Refundido ha sido también objeto de reformas por la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo.

f) Otras leyes forales: símbolos, función pública y deslocalización empresarial

La Ley Foral 4/2020, de 27 de febrero, de símbolos, se deriva de una proposición de ley foral presentada por Navarra Suma. Esta Ley Foral viene a llenar el hueco que había dejado la derogación de la anterior Ley foral que los regulaba, sin que se hubiera aprobado una nueva. Por tanto, ahora se regulan los símbolos, que son la bandera, el escudo y el himno. Su diferencia fundamental con la nor-

mativa anterior es que ahora no se hace mención alguna a posibles sanciones por el uso de otras banderas.

El Decreto-ley Foral 10/2020, de 16 de septiembre, se dedica a medidas en materia de personal referidas a aspectos muy concretos de reconversión de puestos de trabajos o complementos.

La Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, es el resultado de algunas actuaciones empresariales acaecidas en Navarra, en las que se han cerrado empresas, trasladando su actividad a otros lugares. Por eso es una norma que pretende sancionar la deslocalización de empresas, cuando éstas han recibido ayudas de cualquier tipo de la Administración Foral. Se limita a las empresas con centros de trabajo en Navarra que hayan recibido ayudas. A tal efecto se define lo que es deslocalización empresarial (art. 4), que culmina con una declaración en tal sentido del Gobierno de Navarra, que comporta el reintegro de las ayudas recibidas. En la vertiente positiva se busca el arraigo empresarial en Navarra, para lo cual las bases de las subvenciones deben recoger el compromiso empresarial de no incurrir en deslocalización empresarial.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria ha sido muy escasa durante 2020. Únicamente cabe resaltar, el Decreto Foral 8/2020, de 12 de febrero, sobre símbolo oficial de Navarra, el Decreto Foral 48/2020, de 15 de julio, sobre programas básicos y financiación de servicios sociales de base, el Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, sobre el Fondo de Residuos, el Decreto Foral 82/2020, de 11 de noviembre, sobre el Consejo Navarro de Justicia, y el Decreto Foral 86/2020, de 25 de noviembre, que aprueba el Reglamento del Consejo Navarro de la Cultura y las Artes.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

El Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 100/2020, de 22 de julio, por la que ha considerado constitucional el art. 23 (envases de plástico) de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, por entender que contiene una mayor protección ambiental que la prevista en la legislación básica estatal. Por otra parte, la STC 150/2020, de 22 de octubre, ha anulado el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios, al considerar que este precepto vulnera el derecho a la legalidad sancionadora, en concreto el principio de taxatividad, puesto que remite la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves al momento de su aplicación.

El Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversas leyes de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, según la redacción dada por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril.

Por otra parte, en la Junta de Cooperación se han resuelto mediante Acuerdo las discrepancias planteadas respecto de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, sobre participación democrática en Navarra, y se han iniciado negociaciones sobre el Decreto-ley Foral 10/2020, de 16 de septiembre, por el que se aprueban medidas en materia de personal.

El Tribunal Supremo, mediante sentencia de 17 de diciembre de 2020 ha confirmado el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de nombramiento de un magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, desestimando el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra que entendía que su propuesta correspondía al Parlamento dado que iba a ocupar una de las plazas del turno de juristas autonómicos o forales.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha dictado sentencia de 11 de marzo de 2020, anulando la resolución del director general de Educación sobre la implantación del Programa Skolae.

PAÍS VASCO

Alberto López Basaguren
Universidad del País Vasco

1.– Actividad político-institucional

Dos acontecimientos han destacado, en su protagonismo, en la actividad político-institucional; uno, de carácter general –la gestión de la pandemia provocada por el Covid-19– y otro, particular –las elecciones al Parlamento Vasco–. Junto a ellos, el derrumbe del vertedero ubicado en el municipio de Zaldibar (Bizkaia) el 6 de febrero, en el que desaparecieron dos trabajadores, uno de los cuales todavía no ha sido encontrado al cumplirse el primer aniversario de la tragedia.

El derrumbe provocó una importante polémica política y de opinión pública. Por una parte, cundió la alarma por el riesgo ambiental provocado por los gases y partículas en la atmósfera, especialmente significativa por la cercanía de la zona urbana de Ermua-Eibar, con un significativo número de habitantes. La polémica se centró en lo que distintos sectores consideraron deficiencias en las labores de rescate, por una parte, y, por otra, en las deficiencias en la supervisión por parte del Gobierno Vasco en lo relativo al cumplimiento de las normas de medio ambiente y de seguridad en la gestión del vertedero. La polémica provocó la realización de varias comparecencias del lehendakari y de varios miembros del Gobierno. El estallido de la pandemia, pocas fechas después, dejó el asunto en un segundo plano de la atención de la opinión pública.

La gestión de la pandemia ha condicionado de forma trascendental el desarrollo de toda la actividad política e institucional en la Comunidad Autónoma. Es algo que se manifiesta de forma indiscutible en la actividad normativa; pero también ha protagonizado, obviamente, el debate político.

El asunto político más importante ha girado, sin duda, en torno a la realización de las elecciones al Parlamento Vasco. La legislatura vasca concluía en septiembre –las anteriores elecciones se realizaron el 25 de septiembre de 2016–, pero el lehendakari –por Decreto 2/2020, de 10 de febrero– decidió disolver anticipadamente el Parlamento y convocar elecciones para el 5 de abril. Sin embargo, el estallido de la pandemia mundial y sus efectos llevó al lehendakari, mediante Decreto 7/2020, de 17 de marzo, a "dejar sin efecto la celebración de las elecciones", a la espera de una nueva convocatoria cuando fuese posible. El Lehendakari logró, previamente, el acuerdo unánime de las fuerzas políticas parlamentarias. La suspensión –el Decreto rehúye calificar el acto– dio lugar a una situación singular, en la medida en que se mantenía la disolución del Parlamento, con una Diputación Permanente con funciones limitadas. Las elecciones volvieron a ser convocadas por Decreto 11/2020, de 18 de mayo, del lehendakari, para el domingo 12 de julio, considerando que se había superado la crisis epidemiológica. La convocatoria no contó con el apoyo unánime de las fuerzas políticas

que había concurrido respecto a la suspensión. Los resultados electorales fueron proclamados por Acuerdo 22 de julio de 2020, de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En los resultados destaca el incremento de la abstención, que alcanza casi a la mitad de las personas con derecho a voto. Respecto a los resultados obtenidos por los partidos, es muy significativa la consolidación, al alza, del PNV, que llega a los 31 parlamentarios, situándose cerca del 40% de los sufragios emitidos; absorbe los votos perdidos por el PP y todos los escaños perdidos por este partido, así como de uno de los perdidos por Podemos. Es especialmente llamativo el fuerte trasvase de votos de Elkarrekin-Podemos a EH Bildu; este último partido absorbe la casi totalidad de los votos y escaños que pierde Podemos, acercándose al 30% de los votos y obteniendo 21 parlamentarios, tres de ellos, arrebatados a Podemos. El PSE solo atrae una muy pequeña parte de los votos que pierde Podemos, que continúa prácticamente estancado, por debajo del 14% de los sufragios, con una ligera subida de algo menos de dos puntos porcentuales y ganando un solo escaño –de los perdidos por Podemos– respecto a los resultados de 2016, uno de sus peores resultados históricos. El PP sigue perdiendo votos situándose en su suelo de 1990, perdiendo 3 escaños respecto a 2016 y casi 3 puntos y medios porcentuales. Sus votos –y escaños– son absorbidos por el PNV. Finalmente, Vox ha logrado obtener representación parlamentaria –1 escaño– gracias a los poco más de 4.700 votos que obtiene en Álava, como consecuencia de la idéntica asignación de escaños por Territorio Histórico (provincia) y la gran diferencia de votantes en cada una de ellas. Anteriormente ocurrió algo similar con UPyD y, anteriormente, en los años 90, con el partido provincialista Unidad Alavesa (UA), aunque en este caso se trató de un fenómeno con mayor respaldo en el territorio –llegó a obtener 5 escaños por el territorio en las elecciones de 1994–.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2020:
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

	Resultados 2020	*Variación 2016-2020*	Diputados (*)	
Participación	50,78	*-9,24*		
Abstención	49,22	*+9,24*		
	% s/votantes		2020	*2020-16*
PNV	39,07	*+1,47*	31	*+3*
EH Bildu	27,86	*+6,6*	21	*+3*
PSE-EE (PSOE)	13,65	*+1,71*	10	*+1*
Elkarrekin Podemos	8,05	*-6,81*	6	*-5*
PP-Ciudadanos	6,77	*-3,41*	6	*-3*
VOX	1,96	*+1,89*	1	*+1*

El Parlamento realizó la sesión constitutiva de la XII Legislatura el 3 de agosto y la sesión de investidura del lehendakari tuvo lugar el 3 de septiembre. Se presentaron dos candidaturas. Iñigo Urkullu Renteria, lehendakari en funciones, propuesto por el PNV, fue elegido lehendakari con 40 votos a favor, frente a los 21 obtenidos por Maddalen Iriarte Okiñena, propuesta por EH Bildu, y se contabilizaron 13 abstenciones. Votaron 74 de los 75 miembros del Parlamento. La designación del lehendakari se realizó por Real Decreto 808/2020, de 3 de septiembre.

El lehendakari, repitiendo la fórmula de la anterior legislatura, se presentó a la investidura amparado por un acuerdo de gobierno de coalición suscrito por el PNV y el PSE, lo que suponía el respaldo de la mayoría absoluta del Parlamento, situada en 38 escaños. El Gobierno Urkulllu III quedó configurado con dos Vicepresidencias y once Departamentos, dos de ellos vinculados, respectivamente, a cada una de las vicepresidencias (Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; Decreto que recibió modificaciones puntuales, que no afectan a la estructura del Gobierno, por Decreto 48/2020, de 28 de diciembre, del Lehendakari). Integran el Gobierno, junto con el lehendakari, Josu Erkoreka Gervasio –PNV–, vicepresidente primero y consejero de Seguridad –quien había desempeñado el cargo de consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno y portavoz en el anterior Gobierno–; Idoia Mendia Cueva –PSE–, vicepresidenta segunda y consejera de Trabajo y Empleo; Olatz Garamendi Landa –PNV–, consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno; Arantxa Tapia Otaegui –PNV–, consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente –quien había desempeñado en el anterior Gobierno el de consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras–; Pedro Azpiazu Uriarte –PNV–, consejero de Economía y Hacienda –quien había desempeñado el mismo cargo en el anterior Gobierno–; Jokin Bildarratz Sorron –PNV–, consejero de Educación; Iñaki Arriola López –PSE–, consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes –quien había desempeñado el cargo de consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en el anterior Gobierno–; Gotzone Sagardui Goikoetxea –PNV–, consejera de Salud; Beatriz Artolazabal Albéniz –PNV–, consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales –quien había desempeñado el cargo de consejera de Empleo y Políticas Sociales en el anterior Gobierno–; Bingen Zupiria Gorostidi –PNV–, consejero de Cultura y Política Lingüística –quien había desempeñado el mismo cargo en el anterior Gobierno–; y, Javier Hurtado Domínguez –PSE–, consejero de Turismo, Comercio y Consumo (Decretos 20 a 30/2020, de 7 de septiembre, del Lehendakari).

En torno a la estructura del Gobierno se creó una cierta polémica por el cambio de adscripción de *Emakunde* (Instituto Vasco de la Mujer) y el *Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos – Gogora,* que dejaron de estar adscritos a la Lehendakaritza (Presidencia) para quedar adscritos al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. La polémica se centró, fundamentalmente, en el caso de *Emakunde,* a cuyo cambio de adscripción se opusieron distintas organizaciones de mujeres y distinguidas personalidades de

ese sector; consideraban, por una parte, la conveniencia de su mantenimiento en la Presidencia, como forma de que sus políticas tuviesen una incidencia transversal, como política supradepartamental, en el conjunto del Gobierno, y no como política de un Departamento. Ese argumento encontraba el respaldo en la propia Ley por la que se crea y regula el Instituto (Ley 2/1988, de 5 de febrero), cuyo art. 1.1 afirma, expresamente, que *Emakunde* se configura como "Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito a la Presidencia o Lehendakaritza". Además de la consideración sobre la conveniencia 'política' de su adscripción a la Presidencia, se planteaba una cuestión de relación entre ley general (La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, cuyo art. 8, letra c) atribuye al lehendakari la competencia para establecer la estructura del Gobierno y la distribución de competencias entre sus Departamentos) y ley especial (La Ley que crea y regula el Instituto *Emakunde*).

En el Programa de Gobierno para la legislatura, en el ámbito del autogobierno, destacan, por una parte, el objetivo de fortalecimiento y desarrollo del autogobierno económico-financiero, con la pretensión de actualizar el Concierto Económico para lograr "mayores cotas de capacidad normativa y regulatoria en los tributos concertados y la posibilidad de establecer nuevos tributos distintos de los concertados", lograr los acuerdos para la aprobación de una nueva Ley del Cupo para el periodo 2022-2026 e impulsar la Comisión Mixta del Concierto Económico "como instancia para regular y vehicular las relaciones económico-financieras entre el Estado y Euskadi". Por otra parte, establece el objetivo de negociar las "competencias pendientes, materias y servicios susceptibles de ser transferidos" en los términos recogidos en el Informe sobre Actualización de las Transferencias Pendientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco 2017", aprobado por el Consejo de Gobierno en septiembre de 2017 (un listado de 28 elementos). Además, establece el objetivo de impulsar la Eurorregión Euskadi-Navarra-Nueva Aquitania, promover la participación activa de Euskadi en el proyecto europeo (especialmente en el Programa *NextGenerationEU*), impulsar mejoras en la participación y representación de Euskadi como parte de la Delegación del Estado en los Consejos de la UE que afecten al autogobierno vasco y reforzar la participación activa de Euskadi en redes de colaboración transfronteriza e interregional.

Finalmente, se ha confirmado la sensación generalizada existente a finales de 2019 en relación con el estancamiento del proceso de reforma del Estatuto, a partir de la 'propuesta inicial' entregada por el grupo técnico. La ponencia parlamentaria no ha tenido más actividad, paralizando en la práctica sus trabajos, y el tema ha estado prácticamente ausente del debate político y de la atención mediática.

2.– Actividad normativa

El absorbente protagonismo de la gestión de la pandemia se refleja de forma nítida en la actividad normativa. Por una parte, la producción legislativa va a reducirse prácticamente a la nada; por otra, la que se va a aprobar, casi exclusiva-

mente reglamentaria, va a estar relacionada, de forma aplastante, con la gestión de la pandemia.

El Parlamento Vasco procedió a modificar su Reglamento por Acuerdo de 24 de septiembre de 2020, incorporando disposiciones para adaptar su funcionamiento a las circunstancias provocadas por la pandemia. En este sentido, se modifica el art. 75, permitiendo a la Mesa "acordar las medidas técnicas pertinentes para posibilitar el seguimiento de las sesiones parlamentarias"; se añade un art. 75 bis, por el que se habilita a la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a "acordar, motivadamente, la realización de sesiones plenarias o de comisión no presenciales o telemáticas, a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros del Parlamento, cuando circunstancias extraordinarias impidan la normal presencia de las parlamentarias y parlamentarios en la Cámara"; se modifica el art. 89.1, incluyendo entre los supuestos en que se puede realizar la delegación de voto, motivadamente y oída la Junta de Portavoces, las situaciones excepcionales que impidan la normal presencia en la sesión de quienes integran la Cámara; finalmente, se añade un último párrafo al art. 93, que permite a la Mesa, motivadamente y oída la Junta de Portavoces, autorizar la emisión del voto de forma telemática, garantizando la identidad del votante y el sentido del voto, en situaciones excepcionales que impidan la normal presencia en la sesión de quienes integran la Cámara, así como en los casos de embarazo, maternidad, paternidad, ingreso hospitalario o enfermedad grave.

En lo que se refiere a la producción legislativa, el Parlamento Vasco aprovó una única Ley, la Ley de modificación de la Ley de Presupuestos para 2020 –Ley 1/2020, de 29 de octubre–. La Ley de modificación tiene un objetivo muy preciso: elevar el límite del endeudamiento establecido en el art. 10.1 de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprobaron los presupuestos para 2020, de forma que pueda incrementarse hasta algo más de 1.500 millones de euros. Su justificación, obviamente, se asienta en la necesidad de contar con recursos económicos para afrontar la gestión de la pandemia y los efectos provocados por ella.

En el ámbito de las normas con fuerza de Ley, se aprobó el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco –Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio–, como consecuencia de la quinta modificación de la misma realizada mediante la Ley 7/2019, de 27 de junio y al amparo de la delegación legislativa contenida en su disposición final primera, que autorizaba al Gobierno a elaborar y aprobar el texto refundido "renumerando los artículos, capítulos y disposiciones que fuera necesario, adecuando las remisiones internas de las leyes, armonizando el lenguaje a las exigencias del lenguaje no sexista, y regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos."

En el ámbito reglamentario, el protagonismo de las disposiciones relacionadas con la gestión de la pandemia y sus efectos casi no ha tenido excepción.

El mismo día que se aprobaba y se publicaba en el BOE el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria, se publicaban en el BOPV el Decreto del Lehendakari por el que se avocaba para sí la dirección del Plan de Protección Civil de Euskadi

(conocido con el acrónimo LABI, en euskera), ante la situación generada por la alerta sanitaria –Decreto 6/2020, de 13 de marzo–, regulado en la Ley de Gestión de Emergencias (Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril). Simultáneamente, se publicaban distintas Órdenes de 13 de marzo de las consejeras de Salud y de Seguridad. Por una parte, la consejera de Salud dictaba sendas Órdenes por las que, en primer lugar, adoptaba medidas preventivas de salud pública en relación con la pandemia –completada por otra Orden de 14 de marzo, publicada simultáneamente con la anterior– y, en segundo lugar, solicitaba de la consejera de Seguridad la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi para afrontar la situación creada por la crisis sanitaria. Por su parte, la consejera de Seguridad procedía a la activación formal del Plan de Protección Civil, de acuerdo con lo solicitado por la consejera de Salud.

La gestión de la pandemia se ha realizado en el marco del Plan de Protección Civil, en el ámbito de la Ley de Gestión de Emergencias. En ese ámbito se han elaborado los sucesivos planes, en 2020, Bizi Berri y Bizi Berri II, a los que se hace mención en la exposición de motivos de sucesivos Decretos del Lehendakari (8, 12 y 13), pero cuyos textos son objeto de aprobación en el seno del Plan de Protección Civil, sin publicación oficial en el Boletín.

La actividad reglamentaria a partir de este momento ha estado condicionada por la evolución de las disposiciones que han regulado el estado de alarma y la gestión de la pandemia por parte del Gobierno del Estado. Así, a mediados de mayo, cuando el Ministerio de Sanidad aprueba la flexibilización de las medidas restrictivas (fase 2), el lehendakari aprueba una serie de Decretos relativos a la adaptación a la nueva situación. El Decreto 8/2020, de 10 de mayo, establece normas para la aplicación en la CAPV de las modificaciones, ampliaciones y restricciones acordadas con el Gobierno español, en relación con la flexibilización de las restricciones establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, con el fin de adaptarlas a la evolución de la emergencia sanitaria en Euskadi. Disposiciones que se modifican, unos días después, por medio del Decreto 9/2020, de 15 de mayo. Finalmente, en consonancia con la evolución de la situación sanitaria en aquellos momentos, por Decreto 10/2020, de 17 de mayo, el lehendakari deja sin efecto la avocación de la dirección del Plan de Protección Civil acordada mediante su Decreto 6/2020, de 13 de marzo.

Los vaivenes en la incidencia de la pandemia y la sucesión de disposiciones que han regulado las medidas a adoptar a lo largo de su desarrollo se han reflejado en la sucesión de disposiciones reglamentarias aprobadas a partir del mes de mayo, a fin de poner en práctica lo que se conoció como la desescalada del confinamiento. Por Decreto 12/2020, de 24 de mayo, del Lehendakari, se establecen las normas para la aplicación de la fase 2 del proceso de transición, acordadas con el Gobierno español; por Decreto 13 /2020, de 7 de junio, del Lehendakari, se establecen normas para la gestión y aplicación de la fase 3 del proceso de transición; y, por Decreto 14/2020, de 18 de junio, del Lehendakari, se declara la superación de la fase 3 del Plan de desescalada, se dejan sin efecto las medidas adoptadas en el marco del estado de alarma y se establece la entrada en la nueva normalidad a partir del 19 de junio de 2020. De forma complementaria, se publica la Orden de

18 de junio de 2020, de la consejera de Salud, sobre medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, una vez superada la fase 3 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, en la que completa las medidas previstas en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionadas por la Covid-19, inmediatamente antes de que concluyese –el 21 de junio– el primer estado de alarma generalizado vinculado a la pandemia; Orden que tuvo modificaciones el 15 de julio, el 28 de julio y el 7 de agosto, adaptando el Anexo a las nuevas circunstancias. La consejera de Salud queda habilitada para dictar medidas específicas de aplicación en municipios, comarcas o territorios determinados, de acuerdo con sus situaciones particulares en relación con brotes epidemiológicos, de forma que complementen o amplíen las recogidas en los respectivos Anexos; medidas que serán objeto de seguimiento y evaluación continua con el fin de garantizar su adecuación a la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria.

La evolución de la pandemia durante el verano, sin embargo, aboca a que a mediados de agosto vuelva a reproducirse el proceso de activación del Plan de Protección Civil que había tenido lugar en marzo, con sendas Órdenes de 14 de agosto de las consejeras de Salud y de Seguridad de solicitud y activación, respectivamente, del mencionado Plan y Decreto del Lehendakari (Decreto 17/2020, de 15 de agosto) por el que avoca para sí su dirección. Complementariamente, se dicta la Orden de 19 de agosto de 2020, de la consejera de Salud, de nueva modificación del anexo de la Orden de 18 de junio. El empeoramiento de la situación lleva a dictar dos Órdenes de 22 de octubre, de la consejera de Salud; una, dirigida a adoptar medidas específicas de prevención, de carácter extraordinario en la Comunidad Autónoma de Euskadi, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del Covid-19, y otra a adoptar medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia Covid-19 en diversos municipios y zonas básicas de salud de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Declarado el segundo estado de alarma generalizado el 25 de octubre, se publica el Decreto 36/2020, de 26 de octubre, del Lehendakari, por el que se determinan medidas específicas de prevención, en el ámbito de la declaración del estado de alarma, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica y para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que conocerá sucesivas modificaciones (Decretos 38, 39 y 42/2020, de 6 y 20 de noviembre y 1 de diciembre, respectivamente), hasta ser objeto de refundición en un único texto por Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, en el que, además, se actualizan medidas específicas de prevención, en el ámbito de la declaración del estado de alarma, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica y para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (modificado, a su vez, mediante Decreto 47/2020, de 22 de diciembre, del Lehendakari).

De forma complementaria a las disposiciones reglamentarias dirigidas a la gestión de la pandemia en el ámbito de la salud pública y sanitaria, es destacable el Decreto 67/2020, de 19 de mayo, que modifica en Decreto por el que se

desarrollaba el Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, personas empresarias individuales y profesionales autónomas, para el año 2020, para responder al impacto económico del Covid-19, que fue modificado por Decreto 50/2020, de 31 de marzo.

Fuera del ámbito vinculado a la pandemia son destacables varias disposiciones reglamentarias. Por una parte, el Decreto 20/2020, de 25 de febrero, de desarrollo del procedimiento para el reconocimiento y reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, producidas en un contexto de violencia de motivación política. Por otra, el Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial. Asimismo, es de destacar el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre sostenibilidad energética, que desarrolla lo establecido en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad energética. Y, finalmente, la aprobación del tercer Plan General de Carreteras del País Vasco, correspondiente al periodo 2017-2028, aprobado por el Decreto 63/2020, de 19 de mayo.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

La colaboración con el Estado se ha materializado en la continuación del proceso de transferencia de funciones y servicios a la CAPV en tres ámbitos: ejecución de la legislación laboral en relación con las ayudas previas a la jubilación ordinaria a trabajadores afectados por expedientes de despido colectivo, ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos y gestión de las prestaciones sanitarias del Seguro Escolar (respectivamente, Reales Decretos 665, 666 y 667/2020, de 14 de julio). En cualquier caso, en relación con las transferencias, ya en febrero, los gobiernos central y vasco "mostraron una importante sintonía", según los medios de comunicación, para abordar las transferencias pendientes y acordaron poner en marcha un calendario que incluiría la transferencia de la gestión de las Prisiones, asumiendo el Gobierno del Estado el compromiso de "dar una respuesta respecto a la gestión económica de la Seguridad Social". En octubre se hizo referencia a este calendario, según el cual, la transferencia de Prisiones se realizaría en marzo de 2021, la de Aeropuertos y Puertos, en diciembre de 2021 y los "Estudios sobre la gestión económica de la Seguridad Social", en mayo de 2022.

En lo que se refiere a la colaboración con otras Comunidad Autónoma, es reseñable el Convenio de colaboración con la Comunidad Foral de Navarra para la difusión de los servicios de EITB (Radio-televisión vasca) en Navarra (publicado por Resolución 71/2020, de 17 de agosto, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento).

Por lo que se refiere a los conflictos entre la Comunidad Autónoma y el Estado, en la Comisión Bilateral de Cooperación se han alcanzado distintos acuerdos. En relación con la Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales, acuerdan, por una parte, resolver las discrepancias respecto a los arts. 1, 2 y 3 aceptando la competencia de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las especialidades que asisten a las infraestructuras de interés general de acuerdo con su normativa específica y con lo establecido en la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional; por otra, en lo que respecta al apartado 3 del art. 3 y los arts. 6 y 8 y la disposición adicional única, se da un plazo de un año a la Comunidad Autónoma para impulsar un desarrollo normativo que garantice el cumplimiento de la normativa de la UE y la normativa básica del Estado, con la obligación de notificarla a la Comisión Europea en los términos previstos en la Directiva de Servicios. Igualmente, en relación con la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, acordaron la interpretación a dar al art. 5 (complemento retributivo personal); consideran, además, que la controversia sobre la adición del nuevo art. 117 bis y la modificación del art. 120 han perdido objeto tras las SsTC 106/2019 y 178/2019; finalmente, acuerdan, en relación con el nuevo apartado cuarto añadido al art. 79 ter de la ley, que la Comunidad Autónoma realizará una adaptación normativa en el plazo de un año de forma que garantice que la prestación económica en él prevista sea considerada como una ayuda de asistencia social desvinculada absolutamente de la acción protectora dispensada por el sistema de Seguridad Social. Finalmente, en relación con la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para 2020, acuerdan, por una parte, que, de acuerdo con la legislación básica, debe entenderse que las aportaciones a planes de pensiones –art. 19.15– solo son posibles dentro de los márgenes de la subida retributiva general autorizada; que los gastos de acción social –art. 19.9– no se incorporan a la masa salarial, estando prohibido incrementar esa partida; que el tributo previsto en la disposición final segunda, tiene como finalidad la disposición de agua para su consumo en el territorio del País Vasco, con independencia del lugar de captación, razón por la que el canon es único, lo que deberá recogerse en la normativa reglamentaria, reflejando claramente que no es un canon a la utilización de un Dominio Público.

Complementariamente, la Comisión Bilateral de Cooperación inició negociaciones en relación, por una parte, con el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, para resolver las discrepancias en relación con los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, disposición adicional única, disposiciones transitorias primera y segunda y disposición final única; en segundo lugar, en relación con los arts. 124.1, 125.3 y 157 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi. Asimismo, se iniciaron negociaciones en relación con el art. 134.2 y la Disposición transitoria novena del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

En el ámbito de los conflictos, el presidente del Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad (núm. 3.681-2020) contra el segundo apartado de la disposición transitoria décima de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley de Policía del País Vasco, que se refiere al establecimiento, en los procesos selectivos de consolidación de empleo en los cuerpos de la Policía local, cuando en la categoría correspondiente del cuerpo exista un porcentaje de interinidad superior al 40%, de un turno diferenciado en el proceso especial de consolidación del empleo para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad como policía local en la administración convocante, a quienes se reservará hasta el 60% de las plazas ofertadas.

Por otra parte, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco planteó cuestión de inconstitucionalidad (núm. 1.772-2020) en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco –que establece que "será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional"– por posible vulneración del art. 149.1.6 de la Constitución.

Respecto a la resolución de conflictos ante el Tribunal Constitucional, se han dictado dos Sentencias en relación con la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999: la STC 83/2020, de 15 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados de Ciudadanos y la STC 131/2020, de 22 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular (PP). En ellas se declara que el art. 7.1 de la ley 12/2016, en la redacción dada por el art. 3 de la ley 5/2019 y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes», de los arts. 14.2 e) y 14.4, y a que «la Comisión... realizará un resumen de los hechos», del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la Ley 5/2019, no son inconstitucionales interpretados en los términos precisados en una y otra Sentencia, desestimando el recurso en todo lo demás. Lo que establece el Tribunal Constitucional es que la actividad de la Comisión establecida en la Ley no puede invadir ni sustituir la actividad de los tribunales de justicia, sino que se sitúa en el estricto ámbito administrativo en relación con la concesión de ayudas o indemnizaciones. Ambas Sentencias tienen una conexión directa con la STC 85/2018, que resolvió el recurso sobre la correspondiente Ley Foral navarra. Estas Sentencias tienen sendos votos particulares –de Xiol Ríos y Balaguer Callejón– quienes se remiten a la argumentación sostenida en los correspondientes votos particulares que emitieron en la STC sobre la Ley Foral navarra.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha dictado Sentencia –STC 134/2020, de 23 de septiembre– en resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso y declara la nulidad de los incisos: "mediante la concesión de un pago único anual" del apartado primero del art. 9; "junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores" y "a partir de la información a que hace referencia el art. 11" del apartado segundo del art. 10 y "durante el primer trimestre del año" del apartado tercero del art. 10; así como el art. 11. Y declara que la disposición adicional novena y la disposición final tercera son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 7 y 6 e), respectivamente, lo que significa, por una parte, que la inconstitucionalidad (del bono social térmico) tiene un efecto puramente declarativo, sin suponer la anulación de las resoluciones dictadas, por referirse a un ejercicio económico ya cerrado, y, por otra, que la inconstitucionalidad lo es por ampararse en un título (asistencia

social) que no es de la competencia del Estado. El recurso se desestima en todo lo demás.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha resuelto dos recursos de amparo con implicación en el País Vasco. Por una parte, la STC 161/2020, de 16 de noviembre, resolvió el RA presentado por Arnaldo Otegi Mondragón, líder de EH Bildu, contra las resoluciones dictadas por las salas de lo penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional sobre liquidación de condena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. El Tribunal Constitucional declara la extinción del recurso por pérdida sobrevenida de objeto como consecuencia de la STS 426/2020, de 27 de julio (Sala de lo Penal), en la que se estimó el recurso de revisión instado por el demandante en amparo, tomado como fundamento la STEDH de 6 de noviembre de 2018 (asunto Otegui Mondragón y otros c. España). La STS a que hace referencia el Tribunal Constitucional se refería al cómputo del cumplimiento de la pena. Pero, con posterioridad, el Tribunal Superior resolvió el recurso por el que el Sr. Otegi Mondragón, junto a otros condenados en su día (caso Bateragune), cuya condena el TEDH consideró que vulneraba el Convenio Europeo (derecho a la imparcialidad del juez), solicitaba, en recurso de casación, la anulación de la condena. En este proceso, la STS 692/2020, de 15 de diciembre, estimó el recurso, anuló la sentencia recurrida, anuló el juicio de la Audiencia Nacional y acordó "la retroacción de las actuaciones al momento anterior al juicio oral, estableciendo que debe celebrarse a la mayor brevedad, dado el tiempo transcurrido, un nuevo juicio contra los acusados que resultaron entonces condenados, por un Tribunal compuesto por magistrados diferentes de los que dictaron la sentencia que se anula". Esta retroacción del juicio ha provocado una importante polémica, tanto jurídica como política.

Por lo que se refiere a decisiones del TEDH en relación con cuestiones con repercusión en la CAPV, hay tres Sentencias que tienen interés. Una de ellas se refiere al rechazo de los tribunales españoles a la demanda de condenados por pertenencia a la organización terrorista ETA de acumulación de las penas purgadas en Francia a los efectos del cómputo de permanencia máxima en prisión de acuerdo con el Derecho español: STEDH *Martínez Ahedo y otros c. España* (demandas n.º 39434/17 y otras). El TEDH considera –reiterando lo decidido en la STEDH *Berasategui Escudero y Arriaga Arruabarrena c. España*, de 26 de noviembre de 2019– que se ha vulnerado el art. 6 del Convenio Europeo al desestimar el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional presentado por los demandantes por no haber agotado previamente los recursos internos, lo que en las circunstancias del caso, los situó en una situación de inseguridad jurídica respecto a las condiciones de admisibilidad del mencionado recurso, impidiéndoles el derecho de acceso a un tribunal. El TEDH rechaza, en cualquier caso, internarse en si la denegación de la acumulación de las penas de prisión cumplidas vulnera o no el Convenio, por ser una cuestión de derecho interno. Por otra parte, el TEDH dictó una Decisión en el asunto *Blanca Pascual c. España* (demanda n.º 24265/17) en la que rechaza la demanda de una viuda de un miembro de ETA asesinado por miembros del GAL, por violación del art. 6.2 del Convenio, al habérsele rechazado la solicitud de una compensación económica complementaria a la que ya había recibido, en su condición de víctima del terrorismo, al no

cumplir las condiciones exigidas por la ley en la medida en que su marido era miembro de ETA. El TEDH considera que la demandante no ha demostrado la vinculación entre los procedimientos judiciales interrumpidos seguidos contra su marido y su demanda.

Por otra parte, el Juzgado de lo Penal n.º 1 de San Sebastián condenó a Víctor Bravo, quien fuera senador por el PNV y Director de la Hacienda Foral de Gipuzkoa a una pena de 7 años de prisión y multa de 3,1 millones de euros por la comisión de tres delitos de fraude fiscal por más de 1,5 millones a través de la promotora inmobiliaria Glass Costa Este Salou, S. L., en lo referente al impuesto de Sociedades de los años 2003, 2004 y 2006, mientras era Director de la Hacienda Foral.

Finalmente, hay que citar la STS 412/2020, de 7 de julio (Sala de lo Civil), que desestima el recurso de casación interpuesto por Podemos contra la Sentencia 548/2019, de 10 de julio, de la Audiencia Provincial de Álava, que declaraba la nulidad de expulsión de cuatro miembros del partido por romper la disciplina de voto en las Juntas Generales de Álava.

CEUTA Y MELILLA

Juan José Ruiz Ruiz
Universidad de Jaén

Ceuta

El año 2020 se colocaba bien pronto bajo la égida de una degradación de la situación económica y social sin precedentes, pues al cierre "comercial" de la frontera con Marruecos, se sumaba la aparición de la Covid que venía así a asestar un nuevo golpe a las ya malas perspectivas con que se anunciaba 2020. Casi en concomitancia con la declaración del estado de alarma el 13 de marzo de 2020 se publicaba el *Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta de fecha 13 de marzo de 2020, por el que se dictan medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19* (BOCCE Extraordinario núm. 22, de 13 de marzo de 2020, pág. 877) con una serie de 14 medidas que suspendía actividades, cerraba locales o limitaba aforos para contener la propagación del coronavirus. Las medidas incluían el cierre de pubs, discotecas, cines, teatros y museos y la prohibición de cualquier actividad que implique la concentración en un mismo espacio de un gran número de personas. Asimismo el *Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 17 de marzo de 2020, por el que se dictan medidas excepcionales de aislamiento para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19* (BOCCE Extraordinario núm. 24, de 17 de marzo de 2020, pág. 881), resolviendo que "las personas en situación de aislamiento deben permanecer en sus domicilios, durante 14 días, cumpliendo todos los requisitos que les vienen marcados por la Consejería de Sanidad, Consumo y Gobernación, y seguir sus instrucciones" (art. 1º). El presidente de la Ciudad aprobaba el 24 de marzo *un Decreto presidencial de emergencia*, –el primero de los 9 Decretos presidenciales de emergencia dictados a lo largo de la pandemia en 2020 al amparo sobre todo del art. 124 h) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local–, para autorizar la compra de 10.000 test rápidos para la detección del coronavirus, 90.000 mascarillas y otro material de protección individual contra el virus por un montante de 300.000 euros. La compra se de este stock se vio envuelta en la polémica, al efectuarse la adquisición a través de 5 proveedores diferentes, no todos ellos dedicados a la fabricación de material médico-sanitario. En particular la empresa concesionaria con la factura más abultada, resultaba tener su sede en Jaén y aparece inscrita en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en el epígrafe 4673 de como empresa dedicada al "comercio al por mayor de madera, materiales de construcción y aparatos sanitarios", en la subdivisión, "maderas y chapas". Finalmente, se recibían a primeros de abril solo 1.000 test ya que la entrega del resto (9.000 tests) se demoró hasta el 12 de mayo. La Junta de Andalucía donaba además a la ciudad a finales de marzo un total de 15.000 mascarillas.

En cuanto al transporte público se establecían restricciones mediante el *Decreto del Consejero de Fomento y Turismo de 26 de marzo de 2020, por el que se fija el porcentaje de los servicios de transporte público discrecional urbano de viajeros de turismo en la Ciudad de Ceuta* (BOCCE, Extraordinario, núm. 30, de 26 de marzo de 2020, pág. 898), reduciendo en un 50 por 100 de los servicios de transportes públicos discrecionales urbanos de viajeros en turismo (taxi) y para autobuses mediante otro *Decreto del del Consejero de Fomento y Turismo, por el que se fija el porcentaje de los servicios de transporte público en Autobús en la Ciudad de Ceuta* (BOCCE Extraordinario núm. 27, de 24 de marzo de 2020, pág. 888 y 889).

A lo largo de los meses las restricciones de actividades y medidas sanitarias iban variando para adaptarlas a la situación. Así, en la fase de cese de vigencia del estado de alarma las medidas precisaron del control de los Tribunales, como ocurrió con el *Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de fecha 15 de octubre de 2020, por el se establecen las nuevas medidas preventivas para evitar la propagación del Covid-19, consecuencia de la actual situación epidemiológica en la Ciudad, ratificado por el auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 18 de octubre de 2020 (Recurso nº 531/2020) y que se hace público de conformidad con el art. 45.1.a) el Decreto de la Consejería de Sanidad, Consumo y Gobernación* (BOCCE Extraordinario núm. 80, de 19 de octubre de 2020, págs. 1153-1158). Posteriormente, en aplicación del nuevo Real Decreto 926/2020 de declaración del estado de alarma se dictaba un *Decreto del Presidente de la Ciudad Autónoma de 28 de octubre de 2020, por el que se adoptan las medidas para la aplicación de lo previsto en los art. 5 a 11 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2* (BOCCE Extraordinario núm. 83, de 28 de Octubre de 2020, págs. 1191-1193), al que siguió un posterior *Decreto del Presidente de la Ciudad de Ceuta de 5 de noviembre de 2020, por el que se modifica el de 28 de octubre de 2020* (BOCCE Extraordinario núm. 86, de 5 de Noviembre de 2020, págs. 1280-1281).

Las circunstancias han querido que, desde el inicio de la legislatura, antes de la crisis de la Covid-19, el gobierno ceutí tuviera ya en estudio o en fase de redacción distintos planes de ayudas para la regeneración económica, ante las perspectivas de crisis generadas por la decisión unilateral de Marruecos a poner fin al comercio con Ceuta en el paso fronterizo entre España y Marruecos. De hecho, en febrero de 2020 ante la situación de emergencia económica que estaba atravesando Ceuta, el presidente de la Ciudad manifestaba su voluntad de la rebaja en el tipo de gravamen del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (en adelante, IPSI) hasta el 0,5% (lo que asimilaría Ceuta prácticamente a un territorio franco), que es el tipo mínimo a la importación según regula la Ley, además de autorizar el aplazamiento en el pago de dicho impuesto siguiendo el modelo estatal respecto al IVA, pero siempre y cuando se satisfagan dos condiciones: no perjudicar la compensación recibida por este concepto del Estado y por otro lado la necesidad de concluir operaciones de crédito con los bancos para cubrir el dinero que paga el Estado un año después de la recaudación. El aplazamiento del pago del IPSI se autorizaba mediante *Decreto*

nº 3005/2020 de la Excma. Sra. Consejera de Hacienda, Economía y Función Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 20 de marzo de 2020, por el que se aprueban las medidas extraordinarias de ámbito tributario ante el estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación, ante la crisis sanitaria originada por el Covid-19 (BOCCE Extraordinario núm. 26, de 20 de marzo de 2020, págs. 885 y 886) a todas aquellas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones de tributos titularidad de la Ciudad de Ceuta por un máximo de 6 meses de conformidad con lo autorizado por el Real Decreto Ley 7/2020 de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19, extendido después para operaciones interiores hasta el 20 de julio de 2020 mediante *Decreto de la Consejera de Hacienda, Economía y Función Pública de fecha 31 de marzo de 2020, por el que se acuerda la ampliación del plazo para la presentación de autoliquidaciones en el ámbito del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (BOCCE Extraordinario núm. 32, de 31 de marzo de 2020, págs. 905-906). El Decreto autorizaba a solicitar el aplazamiento por un plazo máximo de seis meses, retraso y sin devengo de intereses de demora de todas aquellas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones de tributos titularidad de la Ciudad de Ceuta hasta el día 30 de mayo de 2020. Junto al aplazamiento, el Decreto dispensaba de la obligación de constitución de garantía cuando las deudas tributarias sean de cuantía inferior a 3.000 euros. Los aplazamientos además se aplicaban a las autoliquidaciones de IPSI tanto operaciones interiores como a su apartado de importaciones, exceptuándose únicamente los gravámenes complementarios.

El Gobierno de Ceuta convocaba con carácter extraordinario y urgente a la Asamblea de la Ciudad el día de Sábado Santo (11 de abril) para abordar dentro del orden del día, 1º.– Aprobar, si procede, la urgencia de la sesión. 2ª.– Aprobar, si procede, el acuerdo de la Mesa de la Asamblea sobre el sistema de votación, de acuerdo con el art. 61 del Reglamento de la Asamblea. 3º.– Aprobar, si procede, la propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa a expediente de concertación de operaciones de tesorería a corto plazo por importe de 30.000.000 euros; 4º.– Aprobar, si procede, propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa a expediente de concertación de operación de crédito por importe de 30.800.000 euros. 5º.– Aprobar, si procede, propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa a expediente de concertación de operación de refinanciación por importe de 35.380.462 euros. 6º.– Aprobar, si procede, propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa a la modificación de las siguientes tasas: a) Tasa por prestación de servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y actividades conexas al mismo; b) Tasa por prestación de servicio de alcantarillado; c) Tasa por prestación de servicio de recogido de residuos sólidos urbanos; d) Tasa por prestación de servicio de depuración de aguas residuales; e) Tasa por ocupación de terrenos de uso público, con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa. 7º.– Aprobar, si procede, propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa a modificación de la Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación. 8º.– Aprobar, si procede, propuesta de la consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, relativa al primer expediente de

modificación de créditos del Presupuesto de la Ciudad de 2020. Las ocho medidas eran adoptadas todas ellas prácticamente por unanimidad (PSOE y Caballas se abstenían únicamente en el punto relativo a la modificación de expediente de crédito al considerarlos insuficiente, BOCCE Extraordinario núm. 35, de 11 de abril de 2020).

La aprobación definitiva del primer expediente de modificación presupuestaria para el ejercicio 2020, tras la aprobación inicial por la Asamblea el 11 de abril y tras los plazos de exposición pública, sin embargo no tendría lugar hasta el 13 de mayo de 2020, por un importe total 61.786.988,44 euros, consistente en: i) Suplemento de crédito por importe de 37.011.956,75 euros y ii) creación de créditos por 24.775.031,69 euros. La financiación del Expediente proviene de: i) Bajas de crédito por importe de 19.989.155,09 euros, ii) remanente de Tesorería de Servicios Generales del ejercicio 2019 por importe de 1.717.772,50 euros, iii) mayores ingresos provenientes de transferencias del Estado por el Covid-19 por 4.621.743,00 euros, iv) por endeudamiento para la refinanciación de préstamos a largo plazo por 35.380.462,32 euros y v) exceso de Financiación Afectada 77.855,53 euros (*BOCCE Extraordinario núm. 40, de 13 de mayo de 2020, págs. 938-940*).

Las modificaciones presupuestarias contemplaban la habilitación, en el presupuesto inicial para 2020, de cuatro recursos extraordinarios y excepcionales (BOCCE Extraordinario núm. 35, de 11 de abril de 2020, pág. 914 que contiene el enlace a la propuesta): 1) La dotación de un fondo de 6,1 millones de euros para atender necesidades de emergencia social provocadas por la crisis. Con cargo al fondo destinado a cubrir situaciones de emergencia social provocadas por la crisis, podrán atenderse gastos relacionados con el realojo de personas sin techo, el suministro de alimentos y otros bienes vitales a familias necesitadas, ayudas de comedores escolares y para la adquisición de libros, la descongestión de los centros de realojo de menores, la ayuda domiciliaria, así como cualquiera otros de marcado carácter social. 2) La dotación de un fondo de ayudas para microempresas y autónomos por importe de 10 millones de euros, de los cuales 7 serán transferidos por la Ciudad a PROCESA y 3 procederán de los remanentes disponibles en la ejecución de los Fondos Estructurales europeos. Las ayudas a microempresas y autónomos, dotadas con 10 millones de euros, de acuerdo con ciertos requisitos y condiciones: a) Con carácter general, podrán ser beneficiarios de las ayudas los autónomos y las empresas que cuenten con menos de 10 trabajadores, que tengan dificultades para continuar la actividad como consecuencia de la crisis y que facturen menos de 2 millones de euros al año. b) Las ayudas podrán cubrir los gastos propios del normal funcionamiento de las empresas, entre otros los relativos a salarios, cuotas la Seguridad Social, suministros de luz y agua, y pago de alquileres e impuestos. 3) La dotación de un fondo de 0,3 millones de euros para la adquisición de material sanitario. 4) La dotación de un fondo de 0,2 millones de euros para inversiones de carácter social.

En total 16,6 millones de euros, que estaba previsto financiar a través de la liberación de recursos corrientes mediante la formalización de una operación de refinanciación de parte de la deuda a largo plazo contraída por la Ciudad (8,8 millones); el incremento del Fondo de Suficiencia (2,2 millones); la aportación

extraordinaria del Ministerio de Derechos Sociales Agenda 2030 (2,1 millones); la aportación extraordinaria del Ministerio de Sanidad (0,3 millones); el importe parcial de la liquidación del presupuesto de la Ciudad de 2019 –destinado a inversión social– (0,2 millones) o el remanente de Fondos Estructurales europeo por importe de 3 millones de euros, lo que suma la cuantía total de 16,6 millones de euros.

Dentro de las medidas fiscales, el gobierno ceutí aplazaba hasta el 20 de julio, el vencimiento del plazo para el pago en periodo voluntario de las cuotas devengadas en el IPSI operaciones interiores durante el primer trimestre del ejercicio correspondiente a 2020, además de modificar la ordenanza fiscal del IPSI al objeto de establecer el criterio de caja, que se pague una vez que la mercancía haya sido vendida (se cumplía así una antigua aspiración de las empresas, que es la de abonar el IPSI por importación una vez que la mercancía haya sido vendida y no antes), o conceder, en el ámbito del IPSI y para la totalidad de los hechos imponibles que el mismo contempla, una moratoria en el pago de cuotas hasta el 5 de diciembre de 2020, para aquellos sujetos pasivos que así lo soliciten y cumplan con los requisitos legalmente establecidos. Asimismo, con efecto 1 de abril y hasta la finalización del año, las actividades económicas, incluidas las profesionales, se beneficiaban de una bonificación del 20% en las tasas que integran el denominado recibo único (agua y basura), y ello al objeto de eximirlas de dicho tributo durante el periodo de alarma y confinamiento. Igualmente, durante el ejercicio de 2020, las tasas por ocupación del dominio público (terrazas y quioscos) se beneficiaban de una bonificación del 50% y se solicitará a Puertos del Estado, en relación con las actividades económicas en régimen de concesión, la exención de la tasa por actividad correspondiente al período de inactividad ocasionado por la declaración del estado de alarma, así como la moratoria o aplazamiento, por idéntico motivo, del canon de ocupación. El Consejo de Gobierno aprobaba ya el 23 de marzo un decreto acordando el aplazamiento del pago de las obligaciones fiscales por un plazo de seis meses que comprendían el pago de todo tipo de deudas tributarias titularidad de la Ciudad en período voluntario o ejecutivo. Los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamientos y fraccionamiento concedidos por la Ciudad se trasladaban en principio al 30 de abril.

Así pues, el cálculo global de la puesta en marcha del plan de emergencia económica implicaba una movilización inusual de recursos por un montante aproximado de 70 millones de euros desglosándose en varias partidas: en un fondo para necesidades sociales (6,3 millones); Ayudas directas a microempresas y autónomos (10 millones); Compra de material sanitario (0,3 millones); Pago a proveedores (23 millones); Contratación de obras a empresas locales del sector (15 millones) y Moratorias y créditos fiscales (15,5 millones).

Mediante el *Decreto de la Consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, por el que se aprueban la convocatoria y las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a empresas y autónomos con problemas de liquidez, como ayuda de emergencia para responder al impacto económico del Covid-19 en Ceuta, bajo la denominación de "PROGRAMA CEUTA RESISTE"* (BOCCE Extraordinario nº 37, de 27 de abril de 2020, págs. 918-928) se creaba un Plan de ayudas que gestiona la sociedad municipal PROCESA cuyo objetivo era el de inyectar

liquidez en los autónomos y pymes más afectadas por la situación del confinamiento y por la caída de demanda generalizada que han tenido muchos negocios por el cierre de la frontera y también por la crisis sanitaria (art. 1). Se establecían dos líneas de ayudas. La primera de esas líneas son las ayudas destinadas al mantenimiento de la actividad, las que estará cuantificadas en función del número de trabajadores que se mantengan de alta durante los seis meses siguientes a la finalización del estado de alarma o de las posibles medidas de efecto equivalente que se mantengan sobre determinados sectores. Esta línea de ayudas podía solicitarlas los autónomos y las microempresas de la ciudad (menos de diez trabajadores) condicionadas al mantenimiento de la actividad y cuantificadas en función del número de trabajadores que se mantengan de alta, durante los seis meses siguientes a la finalización del estado de alarma o de las posibles medidas de efecto equivalente que se mantengan sobre determinados sectores y con un volumen de negocio anual inferior a los dos millones de euros (art. 3). En la segunda de las líneas, las ayudas en forma de subvención directa se dirigían a autónomos y empresas cuya cifra anual (de 2019) de negocios no supere 2 millones de euros, cuantificadas en función de los intereses devengados por operaciones crediticias que se hayan concertado, a través de los mecanismos extraordinarios habilitados por el Gobierno de España y las entidades financieras, regulados en las distintas normas implementadas a consecuencia del brote del Covid-19 (art. 3). Esta línea de ayudas los autónomos y las empresas solo podía destinarse a financiar los gastos corrientes como alquileres, seguros sociales, suministros, proveedores, etc. (art. 4). El presupuesto total asignado al programa asciende a 10.000.000 euros (8.000.000 euros a la línea 1 y 2.000.000 euros a la línea 2). Las empresas beneficiarias debían tener su domicilio social en Ceuta, así como estar dadas de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y en el régimen de cotización a la Seguridad Social correspondiente, encontrarse al corriente de pago de las obligaciones fiscales o derivadas de la concesión de subvenciones con la Ciudad, así como de las obligaciones tributarias con la Hacienda Pública y la Seguridad Social, al igual que se debía acreditar haber mantenido actividad durante el primer trimestre de 2020.

A cargo de otros de los planes puestos en marcha, el *Plan Pyme de obras en barriadas*, se llevaban a cabo 127 actuaciones por un montante total de 6,4 millones de euros, mientras que el plan de pago a proveedores se cumplía por un importe total de 23 millones de euros. Este programa recogía un primer bloque de actuaciones destinadas a proyectos de empresas locales del sector de la construcción, estando previstos otros dos bloques de obras por importes de 5 millones de euros cada uno.

La financiación de estos programas se ha tenido que llevar a cabo en medio de dificultades presupuestarias al tratarse de recursos extraordinarios, pero, afectando distintas partidas el Gobierno de la Ciudad conseguía dar continuidad al Plan Ceuta Resiste así como al plan de ayuda de emergencia social, estimándose que estos programas hasta el final de 2020, absorbiendo un total aproximado de 3 millones de euros destinados al Plan Ceuta Resiste y 800.000 euros afectados al programa de ayudas sociales. Por ejemplo, la falta de transferencia del Estado de 7,2 millones comportaba que la partida destinada a la gratuidad de libros fuera inferior a los 1,2 millones anunciados en un principio, quedando fijado su

montante final en esta convocatoria en 808.000 euros destinados a los niveles de Educación Básica Obligatoria del Segundo Ciclo de Educación Infantil de 3 a 5 años.

Las facturas pagadas a proveedores desde el 15 de marzo hasta el 20 del mes de julio ascendían a un total de 1.698 facturas por un importe total de 33.843.711 euros. Ya el 13 de abril se habían abonado por la Consejería de Economía y Hacienda 5 millones de los 23 que adeudaba la Ciudad a los proveedores.

El Pleno de la Asamblea de Ceuta aprobaba el 29 de mayo, en la primera sesión presencial tras meses de pandemia, la reforma definitiva de la *Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (IPSI), aprobada inicialmente el 11 de abril, que ahora incluye las tres alegaciones técnicas presentadas por el PP a petición de los técnicos de Servicios Tributarios. Esto responde a una reivindicación histórica por parte de los empresarios ceutíes: que el pago del impuesto pueda realizarse cuando la mercancía ya se haya vendido y no cuando la misma entre en la ciudad. La propuesta ha sido aprobada con casi la totalidad de la Asamblea, con los votos favorable de PSOE, Vox, PP y Caballas (23) y la abstención de MDyC (2). Por tanto, todos los grupos parlamentarios votaban a favor de la propuesta a excepción de MDyC, que se abstuvo al considera que la reforma debía haber sido más amplia. Dentro de este mismo ámbito, el Gobierno ceutí solicitaba *al Ministerio de Hacienda la autorización para fijar en el 0,5% el tipo de gravamen del IPSI aplicable a la totalidad de los productos importados o fabricados en Ceuta con miras a mejorar la competitividad del comercio y contrarrestar de este modo el bloqueo que, desde el pasado verano, decidía poner en marcha Marruecos, lo que provocó ya un considerable desplome de la actividad económica.*

Otro gran bloque de medidas, en este caso de incentivos fiscales, se recogían en un Plan económico elaborado por el Gobierno de la Ciudad en realidad datado en febrero de 2020, antes por tanto de la pandemia, bajo el título '*Más España, más Europa*' aprovechando los márgenes del régimen fiscal especial del que disfruta Ceuta. En concreto, el Gobierno retomaba dicho Plan en el mes de mayo para plantear una revisión y modificación del Régimen Económico y Fiscal de Ceuta (REF), así como la creación de un observatorio del REF que garantice la efectiva aplicación del mismo y de seguridad jurídica a los operadores. Entre las modificaciones planteadas en dicho Plan cabe citar medidas como: i) extender el vigente régimen de bonificaciones en la Seguridad Social a los sectores que actualmente no se encuentran incluidos; ii) así como llevar a cabo varias modificaciones en el IRPF ampliando o estableciendo deducciones para incentivar la inversión empresarial; iii) intervenir en el Impuesto sobre sociedades ampliando el límite establecido, sin acreditación expresa, para la consideración de cierre de ciclo mercantil completo; iv) la creación de una deducción específica para empresarios no residentes que inviertan en Ceuta; v) así como también lograr que se considere a todo el término municipal de Ceuta como una Zona Económica Especial en la que se tributaría al tipo del 4%, exigiéndose, a estos efectos, los mismos requisitos establecidos para las zonas especiales de las Islas Canarias. Otra de las modificaciones impulsadas por el Gobierno de la Ciudad es aplicar el art. 70.2 de la Ley del IVA al objeto de incentivar la implantación de empresas

digitales, así como modificar el Impuesto sobre sucesiones y donaciones, al que se le aplicaría un régimen de bonificaciones en donaciones de hasta el 99,9%. Asimismo, el gobierno se plantea crear una oficina de atención al inversor, que facilite la implantación o ampliación de proyectos empresariales considerados de interés estratégico por su impacto positivo en el desarrollo económico y el empleo, e incluso aboga por la posibilidad de establecer líneas de financiación específicas a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) o de la empresa pública ENISA.

Por otra parte, dado que el art. 3 del Real Decreto ley 8/2020 de medidas para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19 permite que el superavit de las entidades locales producido en el año 2019 se pueda destinar a gastos de inversión correspondientes a Servicios Sociales. Sin embargo, desde el Gobierno ceutí se ponía en cuestión que esta regla fuera aplicable a la Ciudad Autónoma, al estar pendiente el cierre de la liquidación del año anterior, por lo que las cantidades no abonadas el Estado a la Ciudad durante el año 2019, correspondientes a los gastos de la Planta Desalinizadora y los derivados por el hecho fronterizo (7,2 millones de euros), implicaría que el ejercicio de 2019 no se saldaría con un superavit en la Ciudad.

El aumento del gasto se ha debido a diversos factores: i) un incremento relevante de la inversión, ii) un aumento (en menor porcentaje) del capítulo de gastos corrientes y en la falta de alguna de las transferencias corrientes por parte de la Administración General del Estado" para cofinanciar la desalación de agua y el impacto del hecho fronterizo, un total de 7,2 millones que el Ejecutivo central se ha comprometido. El cobro por parte de la Ciudad de los 7,2 millones de euros pendientes de 2019 se ha solicitado a través del sistema de ayudas sectoriales vía Presupuestos Generales del Estado, utilizando el mismo criterio usado con otras administraciones territoriales. El montante del incumplimiento de la Regla de Gasto asciende, por tanto, 28,1 millones, pero sobre todo el aumento del gasto se ha debido a tres causas: i) el incremento de los cánones, derivado del acuerdo para la cancelación de la deuda con la Autoridad Portuaria de Ceuta por aproximadamente 950.000 euros; ii) la evolución al alza de las obligaciones reconocidas para los servicios de limpieza pública viaria en 2019 con respecto al ejercicio anterior en unos 3,3 millones de euros, debido a que "en 2018 se realizaron detracciones en las facturas, con lo cual el gasto anual disminuyó en esa cantidad"; iii) el gasto dedicado al mantenimiento de los centros de menores cuantificado en 1,8 millones al duplicarse el número de MENAS atendidos por la ciudad. Según los datos publicados en el informe *Deuda Viva de los Ayuntamientos a 31/12/2019*, la deuda de Ceuta se veía incrementada a esa fecha hasta los 187 millones de euros, un 5,12% más que el año anterior (que el Gobierno se había comprometido a reducir en un 3,46%), lo que eleva el aumento a un 8,5% en un año, suponiendo una deuda media de 2.208 euros por habitante. y reflejan como la mayoría de esa deuda de la Ciudad ha sido contraída con los bancos, 175 millones. Comparando la deuda de Ceuta con la de Melilla, resulta que la deuda de esta última es de 70,7 millones de euros, siendo la deuda por habitante de 817,43, lo que supone 2,7 veces menos que en Ceuta de media por habitante.

El gobierno ceutí trasladaba al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la necesidad de un Plan de Recuperación Específico para el sector turístico, que se tradujo finalmente en la aprobación de la Convocatoria Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos 2021 en el que los proyectos aprobados para Ceuta obtenían una financiación estatal del 50%.

A finales del mes de julio la consejera de Economía y Hacienda presentó la Asamblea de la Ciudad Autónoma un Plan Económico-Financiero para 2020 y 2021 a fin de garantizar el cumplimiento de la Regla de Gasto por parte de la Administración ceutí, incumplida en 2019 por un valor de 28,1 millones, según los informes de la Intervención de la ciudad. El documento no contempla la adopción de ninguna "medida específica" de "racionalización" del sector público gracias a las nuevas transferencias por parte del Estado y la Unión Europea, la ejecución del presupuesto permitirá cumplir con los requerimientos impuestos por la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En cambio, la ciudad respetó en 2019 los límites de la estabilidad presupuestaria –dado que la Administración se encontraba en situación de superávit– y de endeudamiento marcando una trayectoria descendente hasta alcanzar el 72,88% sobre los ingresos ordinarios, pero han sido el exceso de gastos, lo que ha supuesto que respecto a 2018 el porcentaje haya sido superior al establecido por el Gobierno de la Nación, que coincide con la tasa de crecimiento de la economía española para ese período (2,7%).

Dentro del Programa de *Alojamiento Alternativo* que lleva en vigor desde el 2015, el gobierno decidía crear un grupo de trabajo conjunto entre las Consejerías de Servicios Sociales y Fomento y Turismo, para estudiar una reforma del Reglamento de Alojamiento, ya que en su actual redacción no contempla soluciones por ejemplo para las familias que han agotado el plazo de 60 meses sin que sus circunstancias socioeconómicas no mejoren. En el borrador de nuevo reglamento de finales de julio de 2020, se prevé prorrogar las ayudas en casos de enfermedades terminales, pensionistas y discapacitados. Dicho Plan es fruto de un acuerdo adoptado por la Asamblea de la Ciudad en 2015 al objeto de habilitar una infraestructura para atender a las personas sin recursos que sean desalojadas de sus viviendas. Ante la emergencia social, para el ejercicio de 2020 se contemplaba para este plan una partida de 1 millón de euros de modo que en septiembre casi 300 familias ya se habían visto beneficiadas, ascendiendo los gastos casi a los 700.000 euros. En cuanto a los alquileres sociales de la Ciudad Autónoma, ya desde marzo se decidía que los recibos que resultasen impagados serían posteriormente prorrateados a lo largo de todo el año, una vez que se decretase la finalización del Estado de Alarma y posteriormente se convocaban ayudas mediante el *Decreto del Consejero de Fomento y Turismo de fecha 25 de mayo de 2020, por el que se acuerda aprobar la Convocatoria de Ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y Social del Covid-19 en los alquileres de vivienda habitual* (BOCCE Extraordinario núm. 43, de 25 de mayo de 2020, págs. 951-962).

Hasta mitad de septiembre el gobierno ceutí había concedido 3.142 ayudas de emergencia social por un importe de 682.000 euros, a los que habría que sumar las becas de comedor escolar por un importe de 651.000 euros, lo que asciende a

un total de 1,3 millones de euros. Cabe recordar aquí que según un Informe de la Abogacía del Estado de Ceuta de fecha 8 de junio de 2020, la asistencia social, conforme establece el art. 21.18º del Estatuto de Autonomía de Ceuta es competencia de la Ciudad Autónoma.

Ya en plena desescalada, a inicios de agosto la Consejería de Sanidad, Consumo y Gobernación, abordaba una modificación de la normativa existente a fin de evitar concentraciones, y en particular, las de jóvenes para evitar los contagios masivos por Covid-19, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Asimismo, las playas se cerraban puntualmente a finales de junio mediante el *Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta de fecha 23 de junio de 2020, por el que se procede al cierre de todas las playas de la Ciudad de Ceuta, cuya finalidad es limitar la propagación del virus de la Covid-19, ante celebraciones de verbenas y fiestas populares* (BOCCE Extraordinario núm. 51, de 23 de junio de 2020, pág. 988), tras estar previamente el acceso controlado para limitar el aforo mediante el *Decreto del Consejero de Medio Ambiente y Servicios Urbanos, de 19 de junio de 2020, por el que se aprueba el encargo medio propio consistente en la ejecución del "Servicio de implantación de mecanismos preventivos de control de entrada y salida que regulen los aforos de cada una de las playas e información a los usuarios, a OBIMACE S.L* (BOCCE Ordinario núm. 6.006, de 7 de julio de 2020, pág. 487-492). El resto de medidas para la desescalada se adoptaban por el *Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de fecha 25 de junio de 2020, por el que se establecen medidas para la prevención y contención de la Covid-19 en la Nueva Normalidad* (BOCCE núm. 53, de 25 de junio de 2020, págs. 992-1015)

El escenario de colaboración institucional que ha abierto la pandemia, ha dado pie por ejemplo a destinar partidas al personal de centros educativos, a pesar de que la Ciudad carece de competencias en esta materia. De hecho, el gobierno ceutí solicitaba tomar parte en las conferencias sectoriales de educación junto al resto de Comunidades Autónomas, recibiendo por parte del Ministerio una respuesta negativa alegando que la Ciudad Autónoma carece de competencias en dicha materia. Esta exclusión de Ceuta ha dado lugar a un desencuentro con el Ministerio, puesto que tras esta negativa por parte del Ministerio de Educación, la Ciudad recibía un escrito por parte de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación a través del cual se solicita a la Ciudad que ofrezca wi-fi gratuita a todos los alumnos de los distintos centros educativos de la ciudad instando a la Ciudad a que se haga cargo tanto de la instalación como de su coste, a lo que la Ciudad ha notificado que "existe una imposibilidad técnica de poder realizar ese despliegue y realizarlo en un breve plazo de tiempo, así como también una imposibilidad de carácter e índole legal".

Ante el comienzo de un nuevo curso escolar el presidente ceutí aprobaba un *Decreto presidencial de emergencia para reforzar la protección y seguridad de la comunidad educativa frente a la Covid-19*, de 4 de septiembre de 2020 (el Decreto presidencial de emergencia fue firmado por el presidente de la Ciudad, y previamente avalado por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales), con el propósito de minimizar los riesgos de contagio entre la población escolar, y de acuerdo a las medidas acordadas en la reunión del Consejo Interte-

rritorial de Sanidad conjuntamente con Educación. Así, por ejemplo, la Ciudad efectuaba entrega de 2.000 test de detección rápida del coronavirus a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación para su utilización con el personal docente y de administración y servicio. Igualmente, el *Decreto presidencial de* emergencia para garantizar un inicio de Curso seguro, de 4 de septiembre de 2020 destinaba una partida para la desinfección de todos los colegios competencia de la Ciudad; con un montante de 124.000 euros repartidos en 9 meses. En cuanto a los 8 centros educativos dependientes del Ministerio de Educación y Formación Profesional, así como respecto a los 6 centro concertados, el gobierno ceutí procedía a modificar el contrato del servicio de limpieza de los centros educativos para la contratación de más personal comprometiendo una partida de 600.000 euros. Asimismo, para poder contar personal sanitario cualificado en los centros educativos el Gobierno de la Ciudad suscribía un contrato con Cruz Roja que asciende a 306.000 euros. El *Decreto de emergencia* del presidente de Ceuta de 4 de septiembre de 2020 contemplaba también crear una Reserva Estratégica de material de protección que incluye la adquisición de 400.000 mascarillas; 20.000 litros de gel hidroalcohólico; 150 termómetros; 5 aparatos de nebulización y 120 litros de líquido desinfectante, material al que se destinaba una partida de 390.000 euros. Otra de las partidas incorporadas al Decreto de emergencia es la de 54.000 euros, destinada a la desinfección de aquellos edificios en los que se hayan detectado casos positivos por la Covid-19, así como el resto de instalaciones que determinen las autoridades sanitarias. El montante global del Decreto presidencial de emergencia exigía a la ciudad por tanto afectar 2 millones de euros. Este tipo de Decretos mediante el cual la adquisición se realiza sin licitación pública, es decir, mediante concesión directa, ha levantado una amplia polvareda en la oposición ya que se descubrió que la empresa concesionaria parece dedicarse al sector del automóvil, y que tiene como único socio y administrador a un trabajador de la empresa Municipal Agmevicesa, implicando además un sobre-coste según denunciaba el partido Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (MDyC).

El Gobierno ceutí expresaba su malestar al presidente del Gobierno de la Nación por destinar entre el 70 y el 75% del total de los recursos asignados a Ceuta en el Fondo extraordinario estatal de 300 millones de euros aprobado en Consejo de Ministros a atender exclusivamente contingencias y necesidades relacionadas con la inmigración irregular de marroquíes transfronterizos, tanto de adultos como de menores. Dentro de este ámbito, en septiembre se ponía en marcha el protocolo establecido por la Secretaría de Estado de Migraciones y refrendado por la Consejería de Sanidad de Ceuta ante posibles casos de Covid-19 entre personas que llegan a Ceuta en situación irregular, que contempla medidas especiales de carácter sanitario entre las que figuraban: un periodo de aislamiento preventivo, la realización de pruebas de detección rápida y diagnóstico a través PCR. A estos efectos el Gobierno ceutí se vio obligado a acondicionar una instalación temporal para inmigrantes, dotando a dicha instalación de personal cualificado necesario a través de un concierto con Cruz Roja. El despliegue de todas estas actuaciones ha exigido un desembolso adicional mediante una partida presupuestaria que ronda los 300.000 euros. El decreto de emergencia mantenía la línea telefónica 900 de información y atención, las 24 horas, sobre la Covid-19,

al objeto de resolver dudas y posibles consultas de la población sobre todo lo relativo al coronavirus.

Previamente, antes de la desescalada, la Ciudad Autónoma se veía obligada a prestar los apoyos necesarios solicitados por la Delegación del Gobierno, como mando único, para poder llevar a efecto las medidas de confinamiento para inmigrantes irregulares y transfronterizos que deambulaban por la calle. Por razones de emergencia sanitaria, la Ciudad cedió varios espacios a la Delegación del Gobierno para recoger a estas personas y no autorizarse el uso de ninguno, se tuvo que poner en marcha todos los dispositivos necesarios, decidiéndose habilitar dos de los Pabellones con los que cuenta la Ciudad por la extrema urgencia de los acontecimientos y por disponer estos de las instalaciones básicas para el confinamiento de este colectivo en coordinación con el mando único, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Cruz Roja. Desde la apertura de estas instalaciones municipales (pabellón de La Libertad) el 17 de marzo hasta su cierre el 5 de junio, se había atendido a una media diaria de 162 personas siendo el día de mayor número de pernoctaciones el 4 de mayo de 2020 con 208 adultos. El gobierno local corrió asimismo con el gasto del menú diario que se ofreció a los inmigrantes alojados (12,08 euros diarios, incluyendo desayuno, almuerzo, merienda y cena). En total, por tanto del desembolso de la Ciudad en la atención de los inmigrantes confinados en las instalaciones municipales ascendía a más de 400.000 euros. Ya durante los primeros días de la pandemia la Delegación del Gobierno procedía al traslado a la península, en dos tandas, de 142 inmigrantes acogidos Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) para evitar la congestión o sobresaturación de sus dependencias.

En cuanto a los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA's), en diez meses se ha incrementaba la llegada de estos menores en un 216%, razón por la cual el presidente ceutí solicitaba la colaboración del presidente del Gobierno de la Nación, ya que "se ha convertido en un problema que desborda las capacidades de la Ciudad y lastra su hacienda". Por discrepancias notables entre la Ciudad y la Delegación del Gobierno, se ha podido saber que, pese a no tener adjudicadas las competencias en materia de inmigración ya que este ámbito es competencia del Estado, las arcas municipales de la Ciudad vienen sufriendo un gasto diario de unos 18.000 euros, lo que al final de mes supone un total de 300.000 euros para asistir y mantener a los MENA no tutelados e inmigrantes adultos irregulares que se encuentran en la ciudad. El Defensor del Pueblo en su informe de 2019, destaca la "escasa fiabilidad" de los datos del registro estatal que contabiliza a los MENA en España, al tiempo que ha denunciado la disparidad que existe en las pruebas médicas.

En el plano institucional lo más reseñable de 2020 es la remodelación del Gobierno mediante *Decreto de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, de 2 de marzo de 2020, por el que se remodela el Gobierno* (BOCCE Extraordinario núm. 19 de 3 de marzo de 2020, pág. 853), así como la consiguiente restructuración de Consejerías en ocho mediante *Decreto de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, de 2 de marzo de 2020, por el que se organiza funcionalmente la Ciudad Autónoma de Ceuta* (BOCCE Extraordinario núm. 19 de 3 de marzo de 2020, pág. 853). Por último, consecuencia de todos estos cambios es el *Acuerdo del Pleno de*

la Asamblea, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2020 que, de conformidad con lo establecido en el art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobaba la adaptación de las Comisiones Informativas a la estructura de Gobierno y la Administración de la Ciudad establecida por Decreto de la Presidencia, de 2 de marzo de 2020 (BOCCE Extraordinario, núm 19, de 03 de marzo de 2020).

Trece años después de que los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía a los 32 años de reinado visitaran en 2007 Ceuta y Melilla, que motivó un comunicado por parte del Gobierno marroquí de "condena" y "denuncia" de la "lamentable visita real", advirtiendo de que tendría "consecuencias que podrían poner en peligro el futuro de las relaciones entre los dos países", parecía programada de nuevo la visita de los actuales monarcas dentro de la gira por el país para apoyar y reconocer el trabajo de los profesionales ante la pandemia de la Covid-19. Coalición Caballas, partido musulmán, proponía en la sesión ordinaria plenaria correspondiente al 29 de julio una propuesta para que todos los grupos políticos acordaran "exigir al Gobierno de la Nación que Ceuta sea incluida en la ronda de visitas que el Rey Felipe VI está llevando a cabo por todas las Comunidades Autónomas para agradecer el comportamiento observado durante la crisis sanitaria provocada por la Covid-19", propuesta que finalmente recibió el respaldo de 24 de los 25 diputados que conforman la Asamblea, que casi se puede considerar adoptada por unanimidad, puesto que la una única abstención se debió a la ausencia del diputado en el momento de la votación. El portavoz del partido Caballas, Mohamed Alí, calificó la cancelación del viaje del Rey como una "nueva y enésima ofensa a la dignidad de nuestro pueblo". El Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (MDyC) asimismo proclamaba que "no podemos más que exigir al Gobierno del PSOE y Unidas Podemos que autorice el viaje a nuestra ciudad, dado que es quien aprueba la agenda del jefe del Estado, debiendo considerar a nuestra ciudad una parte más de España". Llama la atención que la solicitud de un viaje del Monarca a Ceuta partiera de los dos partidos de confesión musulmana cuyos militantes en su práctica totalidad, además de tener la nacionalidad española, conservan la nacionalidad marroquí, país que sostiene oficialmente, incluso en los telediarios de los canales públicos de televisión, que Ceuta y Melilla son "ciudades ocupadas". De ahí que en dicho Pleno algunos partidos formularan algunas matizaciones.

Melilla

También en Melilla, huelga decirlo, la acción de gobierno en 2020 se ha visto volcada a hacer frente a la situación sanitaria y socio-económica provocada por la Covid-19. Así, por lo que respecta en primer lugar al confinamiento, el Gobierno local publicaba la *Orden nº 1323 de fecha 14 de marzo de 2020, relativa a la suspensión de las actividades en el ámbito territorial de la Ciudad de Melilla* (BOME Extraordinario núm. 3, de 14 de marzo de 2020, págs. 21-26) una amplísima serie de prohibiciones, comenzando por la supensión del art. 1º: La suspensión de las actividades como cine, conciertos y festivales, conferencias y congresos, danza, verbenas, desfiles y fiestas populares, espectáculos taurinos, exposiciones artísticas y culturales, visitas y rutas culturales, representaciones o

exhibiciones artísticas, culturales o folclóricas, teatro, espectáculos varios organizados con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva, actividades de Asociaciones de cualquier tipo, actividades de los Centros socioeducativos, actividades de los Centros de mayores en las tipologías de hogares y clubes y servicios de convivencia familiar y social, dirigidos al sector de atención tercera edad, actividades de los centros ocupacionales que prestan atención a personas con discapacidad intelectual y los servicios sociales de atención temprana a menores con discapacidad ubicados en el territorio de la Ciudad de Melilla, actividades formativas presenciales en los centros que impartan enseñanzas no regladas, competiciones deportivas en sus diversas modalidades, cualquier acto público salvo aquellos de carácter legal obligatorio, actividades recreativas varias dirigidas al público en general cuyo fin sea el esparcimiento, ocio, recreo y diversión del mismo. En el art. 2 se ordenaba la suspensión de la apertura al público en el ámbito territorial de la Ciudad de Melilla de los locales y establecimientos, tanto de titularidad pública como privada ordenados en cuatro sectores: a.– Esparcimiento y diversión, b.– Culturales y artísticos; c.– Deportivos: d.– De ocio y diversión, así como la suspensión establecida por el art. 3º de la actividad comercial minorista en todo el territorio de la Ciudad, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación y productos y bienes de primera necesidad según la clasificación nacional de actividades económicas 2009 (CNAE-2009): como la apertura de cafeterías, bares, restaurantes, discotecas y salones de juego excepto aquellos establecimientos dedicados a la venta de productos alimentarios, farmacéuticos, higiene y combustibles. Asimismo, se ordenaba una distancia mínima de 2 metros entre ciudadanos en los espacios públicos cerrados y en cualquier espacio abierto se evitarán las aglomeraciones de personas pudiendo actuar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en cualquier momento, lugar y circunstancia. En virtud del art. 5º la asistencia a los lugares de culto y las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, en el ámbito territorial de la Ciudad, se condicionaban a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas. La Orden nacía con vigencia indefinida "hasta nueva resolución, en el momento en que se valore que la disminución del riesgo sanitario justifique dejarla sin efecto o reducir el alcance (art. 9)".

Como una de las primeras medidas de choque, el Gobierno de la Ciudad procedía, mediante la *Orden nº 691 de fecha 30 de marzo de 2020, relativa a convocatoria pública para el otorgamiento de subvenciones para el pago del alquiler de vivienda privadas a afectados por Covid-19* (BOME núm. 5743, de 31 de marzo de 2020, págs. 521-531) a una convocatoria extraordinaria de ayuda de hasta 300 euros al pago del alquiler para trabajadores por cuenta ajena y autónomos que el 1 de abril puso en marcha la Consejería de Infraestructuras, Urbanismo y Deportes, dirigida a trabajadores por cuenta ajena y autónomos que se habían visto afectados económicamente como consecuencia de las medidas dictadas para el control del coronavirus, pudiendo solicitar la ayuda los trabajadores y autónomos cuyos ingresos netos en marzo fueran inferiores a 1.344,60 euros, que su media de ingresos netos en enero y febrero de este año haya sido inferior a 1.600 euros, y que los ingresos de marzo hayan sido también

inferiores a esta media en un porcentaje superior al 10%. El importe del alquiler de la vivienda debía ser de hasta 600 euros o hasta 650 en el caso de las familias numerosas. El importe de la subvención se calculaba atendiendo a la diferencia de ingresos de marzo con respecto a los dos meses anteriores, con un límite de 300 euros o el del importe del recibo del alquiler si fuese inferior. La ayuda quedaba condicionada a que ésta fuese superior al 10% del importe del alquiler. Las ayudas se distribuían hasta agotar el crédito previsto de cien mil euros.

A través del programa "Melilla colabora", una herramienta puesta en marcha por la Consejería de Distritos, Participación Ciudadana, Menor y Familia, para crear un registro único de todas las familias que necesiten ayuda de alimentos de primera necesidad y artículos de higiene personal. Una primera fase de la ayuda consistía en la entrega inmediata de alimentos a través de comercios adheridos a la iniciativa. Dentro de este programa de atención a las personas en situación se contemplaba un segundo tipo de ayudas a través de la llamada Tarjeta Familia, una tarjeta monedero concedida a familias con bajos ingresos para que puedan hacer compras de primera necesidad. Las cuantías de la ayuda son de 60 euros para una persona, de 90 euros para familias de dos o tres miembros y de hasta 120 euros para las que tengan más de cinco miembros con carácter semanal.

La caída de ingresos afectaba de una manera muy profunda a los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de 2020 (PGCAM), que constaban inicialmente de unos 285 millones de euros y que "buena parte depende de unos determinados ingresos", por lo que hay que restar esos 50 millones de euros que se dejarán de recaudar. De los 235 millones de euros que "quedan" en el Presupuesto de 2020, la consejera recordó que en torno a 220 corresponden a partidas ya comprometidas al ser fondos de la UE de programas que ya están comprometidos con el Estado y que no pueden ser utilizados para un objetivo distinto, o bien son para obras que ya están en marcha y que la Ciudad Autónoma tiene la obligación de pagar. Además, siendo el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (en adelante, IPSI) de importación el principal ingreso de la Ciudad Autónoma, se estimaba una caída del 70% en este "periodo de hibernación", un descenso que a lo largo del año se quedará en un torno al 50%, lo que supone unos 50 millones menos de ingresos.

El presidente de la Ciudad, anunciaba el 20 de abril la intención de ampliar el presupuesto de Melilla en 20 millones de euros y de esta manera hacer frente a parte de la caída de ingresos por la crisis del coronavirus y el cierre fronterizo, una caída de ingresos que se situaba en unos 50 millones. El problema de liquidez, se veía agravado por el dinero que el Estado debe a la Ciudad, un total 14 millones de euros (se estima que la deuda que el Gobierno mantiene con Melilla asciende a 28,6 millones, relativa a los ejercicios 2019 y 2020, y sobre la que "continúan las dudas de si se recibirá todo, la mitad o nada", si bien ha puntualizado que, en el último caso, "habría que eliminar 14,3 millones adicionales de los presupuestos de 2020); la caída de IPSI con la frontera cerrada, cerca de 29 millones de euros, y 2 millones de euros menos en tasas, lo que va a llevar a la Ciudad Autónoma a solicitar permiso para endeudarse, dado que a estos efectos Melilla está considerada un ayuntamiento.

A finales de abril, el gobierno local tenía listo el plan de ayudas para afrontar la crisis económica y social derivada de la Covid-19. Así, la asistencia a las familias, se garantizaba a través de ayudas al alquiler y pago de hipotecas por parte de Emvismesa, mediante la *Orden nº 700 de 13 de abril de 2020, relativa a la adaptación del régimen de pagos de las viviendas gestionadas por Envismesa a la pandemia Covid-19* (BOME núm. 5748, de 17 de abril de 2020 pág. 628), al disponer su art. 1 que "para las unidades familiares que sean adquirentes en régimen de compraventa de viviendas de la CAM gestionadas por EMVISMESA, y cuyas cuotas mensuales de amortización estén vigentes, se autoriza la concesión de una moratoria de tres meses en las cuotas, sin generación de intereses, de tal forma que los recibos de abril, mayo y junio de 2020 no se pasarán al cobro, ampliándose en tres meses más el plazo para la amortización del precio de la vivienda". El Boletín Oficial de la Ciudad publicaba (BOME núm. 5751 Melilla, de 28 de abril de 2020, págs. 704-706), una convocatoria de ayudas al pago de alquiler de viviendas privadas correspondientes al segundo semestre de 2019 y al primer semestre de 2020, que contaba con una partida presupuestaria de casi 1 millón de euros. Se daban facilidades para acceder a dicha ayuda al reducir el plazo de residencia en la ciudad para poder beneficiarse, que en el caso de los de nueva incorporación se pasa de sesenta meses (5 años) a 42 meses (3 años y medio) y para antiguos residentes, de 24 a 18 meses (art. 1.2). Por lo demás, se mantenía el límite de ingresos mensuales para poder solicitar y recibir la ayuda al alquiler entre 900 y 1.200 euros (art. 1.3).

Así las cosas, la Ciudad Autónoma de Melilla calculaba en abril que tendría que movilizar unos 100 millones de euros para afrontar la crisis económica derivada del coronavirus, de los cuales una quinta parte, 20 millones, procederían de un préstamo extraordinario que tenía previsto solicitar para destinarlo exclusivamente a ayudas a empresas y familias. Especialmente en lo que se refiere a las ayudas a empresas, la consejera de Hacienda, Empleo y Comercio, explicaba que se habían estudiado varias soluciones por parte de los técnicos, la primera de ellas fue refinanciar la deuda, pero dicha operación no se consideró suficiente, ya que solo daba la posibilidad de obtener 2 millones de euros adicionales, otra posibilidades barajadas se saldó negativamente en una reunión con el Ministerio de Hacienda para solicitar que permitiera a la Administración local endeudarse como una autonomía. Por tanto al tener que endeudarse como ayuntamiento, el Gobierno melillense optaba por iniciar el trámite para solicitar un préstamo extraordinario, permitido por la Ley en situaciones concretas, y que supondría para la Ciudad Autónoma un endeudamiento por encima de la carga financiera a la que está autorizada, pero siempre dentro del límite legalmente establecido ya que en virtud del art. 177.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL) dicho préstamo en principio no podría sobrepasar un 5% de los recursos por las operaciones corrientes de los presupuestos de la entidad, lo cual aplicado a los Presupuestos de 2020, que ascienden a 285.602.021,96 euros, suponía que el préstamo máximo que podría solicitar el Gobierno de Melilla sería de alrededor de 12 millones de euros, lejos de los 20 millones previstos por el Gobierno, de ahí la necesidad de acometer una operación de crédito de tesorería. Finalmente el Pleno de la Asamblea, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el día 21 de mayo de 2020 adoptaba la Apro-

bación del expediente de modificación de créditos en el vigente Presupuesto de la ciudad número 13.059/2020, denominado crédito extraordinario financiado con operación de crédito establecida en art. 177.5 del TRLRHL por una cuantía al final más elevada: 12.790.000 de euros, es decir que en última instancia se apuró el límite del 5% de Operaciones corrientes del Presupuesto del ejercicio 2020 (255.901.505,91 euros) impuesto por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales y que arroja la cantidad de 12.795.075,28 euros.

Hasta alcanzar los 20 millones de euros, los 8 millones restantes se tramitaban mediante Acuerdo del pleno de la asamblea de 21 de mayo de 2020, relativo a la aprobación inicial del expediente de modificación de créditos en el vigente presupuesto de la ciudad, número 12.903/2020, denominado crédito extraordinario financiado con bajas / anulaciones de créditos (BOME Extraordinario núm. 19 Melilla, de 22 de mayo de 2020, págs. 305-306) como crédito extraordinario financiado con Bajas por anulación de créditos por importe al final de 8.918.139,82 euros, por lo que se han utilizado las Bajas como primera forma de financiación, montante que iba a ir destinados a medidas sobre todo sociales y para las familias.

A los 20 millones financiados por la Ciudad para el Plan de Ayudas a empresas, el Gobierno local deseaba sumar los 28 millones que debe el Estado a la Ciudad Autónoma por subvenciones nominativas impagadas en 2019 y 2020, en concepto sobre todo de fondos destinados a la atención a menores extranjeros no acompañados. A este respecto, el Gobierno melillense recordaba al Estado que está desembolsando cantidades para gestionar competencias que no tiene transferidas y que dependen del Gobierno central, como es el caso de la Educación, gastos que está asumiendo la Ciudad, como el reparto de tarjetas SIM y tabletas para que los alumnos en exclusión social puedan seguir adelante con sus estudios durante el confinamiento. Para poder alcanzar esos 100 millones de euros del montante total, la Ciudad Autónoma debía revisar además a la baja los ingresos la que las medidas fiscales como la paralización del calendario fiscal y las bonificaciones que rondarían 6 millones menos que entrarían en las arcas melillenses. Así pues, el resto del montante total, que representaba 50 millones, se intentaría obtener modificando partidas de los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de 2020, o bien "congelando" las que el Gobierno consideraba que no son prioritarias para cumplir la estabilidad presupuestaria.

La Ciudad en el mes de abril trabajaba en un borrador que finalmente, tras su paso por comisión, llegaba al Pleno de la Asamblea a finales del mes de mayo de 2020. Así pues, a propuesta de la Consejería de Hacienda, Empleo y Comercio, se sometía al Pleno de la Asamblea, previo dictamen de la Comisión de Hacienda, Empleo y Comercio, la adopción *Plan de Medidas de Apoyo Económico destinado a las empresas y familias melillenses en relación al impacto producido por el Covid-19* (BOME Extraordinario núm. 19, Melilla, de 22 de mayo de 2020 págs. 290-302), mediante el cual se modificaban hasta sesenta partidas del Presupuesto de la Ciudad para el plan de ayudas del Covid-19, que constaba de las siguientes líneas de actuación: 1ª *Línea De Actuación*. Apoyo al mantenimiento de la actividad y del empleo de autónomos y pequeñas empresas melillenses durante el período de inactividad. "PLAN SOPORTE"; 2ª *Línea De Actuación*. Medidas

de apoyo a la recuperación económica y del empleo desde la reanudación de la actividad de las microempresas y pequeñas empresas. "PLAN SOSTIENE"; 3ª *Línea De Actuación*. Medidas de apoyo a la recuperación económica y del empleo. "PLAN REINICIA"; 4ª *Línea de Actuación*. Medidas de interpretación de las bases reguladoras de ayudas en el ámbito de gestión de Proyecto Melilla y la Dirección General de Economía, Innovación y Competitividad; 5º *Línea de Actuación*. Medidas de gestión tributaria y de recaudación en apoyo a los autónomos y pequeños empresarios melillenses; 6ª *Linea de Actuación*. Medidas de apoyo para impulsar el teletrabajo en las PYMES, transformación digital, fomento del autoempleo y contratación de desempleados en empresas melillenses, así como a la adaptación de los locales comerciales y de servicios para salvaguardar la seguridad de sus trabajadores y clientes ante el Covid-19.

No obstante, hasta el 22 de julio no se procedía a la apertura de las ofertas de las cinco entidades bancarias que se presentaban a la licitación del préstamo de legislatura que solicitaba la Ciudad Autónoma, licitación a la que se sumaba el crédito habitual (préstamo de 11,7 millones de euros contemplado en los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de 2020, en adelante, PGCAM), que este año 2020 se adelantaba, ya que habitualmente cada año se suele solicitar entre octubre y noviembre, es decir con tres meses de antelación esta vez para poder afrontar el problema de liquidez. Del crédito habitual consignado en los presupuestos resultaba adjudicataria Bankia al final por valor de 11 millones de euros destinados a inversiones y proyectos de obras de las Consejerías de Medio Ambiente y la de Urbanismo, en una operación a siete años, sin ningún tipo de comisión y el Euribor como tipo impositivo más el 0,55, empezando a pagar las cuotas en enero de 2021. En cambio adjudicataria del crédito de legislatura por un montante de 12,7 millones de euros resultaba CajaMar y destinándose al plan de ayudas a empresas.

La reestructuración del PGCAM en las diferentes consejerías, se centraba en inversiones y subvenciones, muchas de las cuales se verán recortadas "o no se podrían ejecutar debido al reajuste presupuestario. Así, de los aproximadamente 50 millones de subvenciones nominativas que hay en los PGCAM, el Gobierno planteaba detraer en torno a un 30 o 40%. Además, se habían paralizado nuevas contrataciones y la concesión de subvenciones "al menos hasta el 31 de mayo" y la Ciudad Autónoma además solicitaba al Gobierno central no solo los 14 millones que le debe de 2019, sino también que le permita pedir préstamos para endeudarse por encima de sus ingresos, algo que no puede actualmente al ser considerado un ente local a efectos presupuestarios. La Ciudad solicitaba asimismo al Gobierno central que le adelante parte de la garantía del IPSI del próximo año, ya que normalmente se cobra a año vencido y "la caída brutal de 2020 nos hace un agujero tremendo en el Presupuesto". Otras medidas afrontar la crisis derivada de la Covid-19, pasaban por la agilización del pago de facturas a proveedores, la paralización del calendario fiscal, y la exención del pago de tasas de terrazas, kioscos y puestos de mercadillo durante el estado de alarma. El área de Hacienda trabajaba además en la liquidación de 2019 porque un 20% del superávit del año pasado se podrá utilizar para cuestiones sociales, aunque la consejera de Hacienda advertía que no sería tan sustancioso como otros años por la falta de los 14 millones de euros que no vinieron del Estado". En esta línea, El gobierno

local preparaba además un plan de pagos para liquidar todas las facturas atrasadas desde 2017, liquidando el presupuesto de 2019 y, con su remanente, poder pagar a proveedores que esperan desde hace más de tres años, habida cuenta que al cierre de la legislatura anterior en junio de 2019 se habían acumulado facturas pendientes de pago a proveedores por un montante total de más de 31 millones de euros, de los cuales 16,4 millones estaban dentro del periodo legal para poder pagarlas, mientras que otros 14,7 millones de euros habían excedido ese periodo.

El presupuesto de ingresos de la Ciudad Autónoma de Melilla para 2020 ascendía a algo más de 285 millones de euros. De este montante total de ingresos, más de la mitad, aproximadamente 154 millones de euros (54,2%. Cap. IV) procede de las transferencias corrientes del Estado para la financiación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. La segunda partida en importancia se refiere al Cap. II, Impuestos Indirectos, donde se recogen entre otros, la previsión de ingresos por recaudación de IPSI, y que asciende a un total de 71,2 millones de euros (25%). Melilla venía recibiendo en los últimos años, por parte del Gobierno central y de manera ininterrumpida, 14,2 millones de euros en base a tres conceptos: planta desaladora, ciudad fronteriza y para fines sociales. Como ejemplo explica que "el 2 de noviembre de 2019 el BOE se publicó el Real Decreto por el que se concedió una subvención directa de 4 millones a Melilla para la asistencia de menores".

Por parte del Ministerio de Hacienda se reiteraba el compromiso de reintegrar a Melilla las partidas correspondientes a los convenios nominativos de los años 2018 y 2019, al tiempo que se abre a estudiar que estos convenios pasen a formar parte de forma estructural de los fondos de suficiencias. En una reunión bilateral con la secretaria general de Financiación Autonómica y Local, la Ciudad planteó recuperar los 20 millones de euros de los convenios nominativos que se contemplan cada año en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y que por la prórroga de los PGE de 2018 y 2019 la Ciudad ha dejado de ingresar. También se solicitó que los convenios en cuestión, tal como recomienda el comité de expertos sobre financiación autonómica, se incluyan de forma estructural en el fondo de suficiencia. El Gobierno melillense reivindicaba asimismo ante el Estado los gastos que está asumiendo la Ciudad Autónoma sin tener competencias, como la atención a los marroquíes que quedaron varados en Melilla sin poder cruzar la frontera, y que se asumen "por razones humanitarias".

En el plano institucional, después más de un mes de decretarse el estado de alarma, el presidente de la Ciudad tan solo había convocado en tres ocasiones la Junta de Portavoces (una de ellas obligado por el requerimiento del Grupo de los populares), y en ellas prácticamente no respondió a las preguntas realizadas escudándose, en algunas ocasiones, en que eran competencia de Delegación del Gobierno, y en otras, en que el consejero del área era el que llevaba el tema en cuestión". De ahí que el PP en un escrito registrado en la Asamblea, solicitaba el 17 de abril de 2020 la convocatoria de la Mesa de la Asamblea a la mayor brevedad posible, y que figure en el orden del día: "Levantamiento de la suspensión de las actuaciones ordinarias de los órganos colegiados de la Asamblea". En su solicitud proponía el partido de oposición utilizar los medios telemáticos pertinentes, "si bien estableciéndose una serie de limitaciones, en el sentido de no

celebrar (dada su complicación en cuanto al procedimiento) los Plenos ordinarios de control correspondientes, pero sí proceder a la realización de las sesiones ordinarias y extraordinarias, tanto de las Comisiones permanentes como de los Plenos resolutivos. Desde el Gobierno de la Ciudad se respondía que no tenía sentido que la Asamblea se tuviera que ceñir bajo el confinamiento "al 100% del articulado del Reglamento", ya que éste obliga, por ejemplo, a tener que celebrar, al menos, una vez al mes, una reunión de cada una de las comisiones que hay constituidas. De todos modos, apuntó que "si los grupos de la oposición tienen inquietud por plantear cuestiones, se atenderán", ya que existe el despliegue tecnológico necesario para celebrar comisiones y plenos de manera telemática.

En Melilla, a diferencia de Ceuta, se fue dilatando en el tiempo la celebración del Pleno de la Asamblea en el que tendrían que aprobarse las modificaciones presupuestarias necesarias. El plan debía ser aprobado en comisión y en el Pleno de la Asamblea y debía superar, además, el periodo de exposición pública de 15 días hábiles, por lo que dicho Pleno difícilmente podía tener lugar antes del mes de junio. Inicialmente la Ciudad tenía previsto solicitar un crédito de 20 millones, 13 de ellos en una operación a largo plazo mientras que más de 7 millones se pretendía obtenerlos realizando una operación de Tesorería a corto plazo, que no crea partida presupuestaria.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma, autorizaba mediante *Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de marzo de 2020, relativo a la celebración de las sesiones del Consejo de Gobierno por medios electrónicos*, que durante la situación del estado de alarma "el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, podrá celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que quede acreditada la identidad de sus miembros, debiendo asegurarse la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones" (art. 1º).

Otra de las novedades que ha traído consigo la pandemia de Covid-19 en el plano institucional es la creación de un órgano extra-estatutario denominado "Gabinete de crisis" (Decreto nº 65 de 31 de marzo de 2020, relativo a la creación de gabinete de crisis, durante el estado de alarma), solo con carácter temporal mientras durase la vigencia del estado de alarma (BOME Extraordinario número 10 Melilla, de 31 de marzo de 2020, págs. 55-56), sustentando su creación sobre todo en el art. 21.1 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), que contempla entre las atribuciones del alcalde, el "Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno". Su composición incluye además del presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, que actuará como presidente del Gabinete, de la Vicepresidenta 1ª y consejera de Presidencia y Administración Pública, de la vicepresidenta 1ª de la Asamblea y consejera de Hacienda, Empleo y Comercio, del consejero de Economía y Políticas Sociales, los siguiente miembros en calidad de asesores y apoyo técnico al Gabinete: i) directora general de Salud Pública; ii) un epidemiólogo de Salud Pública; iii) cualquier empleado público que se requiera (art. 1º).

Para terminar con el capítulo institucional, ha seguido la saga de reubicación de consejeros no electos como directores generales tras diversos pronunciamientos judiciales en los últimos años, si bien relativos a Ceuta. Así, el Boletín Oficial de Melilla publicaba el nombramiento del exconsejero socialista de Bienestar Social, como director general de Coordinación y Relaciones con el Tercer Sector, quien se vio obligado a abandonar su cargo al tener un mandato electivo. El nombramiento como director general es una forma de mantener bajo otra forma jurídica el cargo de consejero que por sentencia no se puede desempeñar duplicando los cargos, estrategia denunciada desde la oposición, no solo por el coste de creación de nuevos cargos cuyos sueldos se sitúan encima de los 4.000 euros al mes, sino porque Melilla al contar con 27 directores generales supera a Comunidades Autónomas con mucha mayor población y territorio".

En línea con las medidas ya aprobadas por la Asamblea, la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Melilla a fin de ayudar a reactivar la economía de la ciudad y generar empleo directo e indirecto se comprometió a preparar un plan para licitar antes de final de año obras por valor de entre 13 y 15 millones de euros, teniendo en cuenta que más del 90% del presupuesto de esta consejería se encontraba comprometido para el pago de servicios contratados como la limpieza viaria y recogida de residuos, con un coste de unos 13 millones anuales, el mantenimiento de parques y jardines, que supone unos 6, y el suministro de agua, que son unos 4.

El 21 de abril se publicaba en el BOME extraordinario nº11 el acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de abril relativo a la *Instrucción de medidas de contención del gasto durante la crisis del Covid-19, contemplando limitaciones en el inicio y tramitación de los procedimientos de contratación pública y de concesión directa de subvenciones*, criticado por la oposición, ya que paralizar las contrataciones y subvenciones concedidas, como mínimo hasta el 31 de mayo, implicaba dejar de inyectar dinero en la economía melillense. Finalmente, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de mayo de 2020, relativo a modificación instrucción de medidas de contención del gasto durante la crisis provocada por el Covid-19 (BOME Extraordinario núm. 18, de 19 de mayo de 2020, pág. 286), se dejaba sin efecto las medidas de contención del gasto en materia de contratación así como se permitía el inicio y tramitación de concesiones directas de subvenciones (art. 1º).

Otro problema que se ha agudizado en 2020 ha sido el del agua. El gobierno melillense suscribía un convenio con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para la renovación de la red de suministro de agua en toda la ciudad, que tendrá un coste de 14 millones, de los que la Ciudad aportará en principio 4 (procedentes de fondos europeos) y 8,1 la Confederación (los 2 millones restantes se intentarían financiar con fondos europeos o rebajas en la licitación). La renovación de la red posibilitará que en el futuro se pueda cortar el agua solo aquellas en zonas imprescindibles para solucionar la avería y evitar un corte general en cada barrio. El problema del agua va a requerir además de otros estudios, ya que la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad, desde que comenzó la pandemia del coronavirus Covid-19, comprobaba con asombro un aumento progresivo del consumo de agua en la ciudad, primero de 3.000 a 4.000

m^3 diarios y más adelante de 4.000 a 5.000 m^3, pasando de un 10 a un 15% de aumento. Este aumento se ve, contrariamente, acompañado de una disminución de la población que trabaja en Melilla, debido al confinamiento con la Península y al cierre de la frontera con Marruecos. Asimismo, la tasa de consumo de agua en Melilla, cercana a los 400 litros/habitantes/día a pleno rendimiento duplica la media española inferior a 200 litros/habitante/día", lo cual ha tenido por consecuencia que vuelvan los problemas para el abastecimiento las 24 horas de agua a toda la población.

El Gobierno de Melilla agradeció a la Junta de Andalucía la donación el 30 de abril de mil test rápidos para la detección del coronavirus, que se unen a la de 15.000 mascarillas también donados por Andalucía, lo cual es remarcable, ya que ambos gobiernos son de distinto color. Los mil test rápidos de la Junta de Andalucía se sumaban así a los 4.000 recibidos del Ministerio de Sanidad. El Gobierno de Melilla por su parte compró 10.000 tests.

El cierre de los pasos fronterizos entre España y Marruecos en Melilla decretado el 13 de marzo por el país vecino debido a la situación del coronavirus provocaba un encarecimiento de las obras que se están ejecutando en la ciudad, debido a la falta de materiales de construcción y la necesidad de traerlos de la península. Las empresas constructoras que están desarrollando obras públicas en Melilla ya han transmitido a la Ciudad Autónoma su preocupación ante el problema que supone no poder importar áridos y el hormigón de Marruecos, lo que obliga a traerlo desde la península, lo que encarece el precio y, con ello, el coste de las obras. Una de las alternativas que se está estudiando es la posibilidad de recalcular el precio de la obra para adaptarlo a su nuevo coste, siempre y cuando no sea un porcentaje muy elevado, lo cual tiene que ser cuantificado por los técnicos, ha señalado el consejero de Medio Ambiente. La Consejería de Medio Ambiente movilizaba también recursos para la contratación decidiendo desembolsar casi 14,8 millones de euros en obras, una cuantía que se eleva a 51 con las obras previstas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) para la ampliación de la planta desalinizadora, cuyo coste se estimaba en 23 millones de euros, y la renovación de la red de tuberías de abastecimiento de agua, que requiere otros 4 millones de Medio Ambiente y 8 de la CHG.

Según los datos facilitados por el Gobierno central, en Melilla se registraron en 2019 un total de 641 solicitudes de protección internacional de personas de Marruecos acogidas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). El aumento es del 90,8% en comparación con 2018, cuando hubo 305. El CETI de Melilla lleva más de dos años por encima de su capacidad máxima, pero es en 2020, con 1.626, cuando registra uno de los niveles más elevados de los últimos años. Según los datos del Gobierno, el CETI de Melilla tiene una capacidad de 782 plazas, pero en 2018 había 1.119 residentes, lo que supone un 143% del total, y en 2019 subió a 1.326, un 170% del total. El Ministerio del Interior declaraba a comienzos de mayo que no tenía previsto realizar "a corto plazo" más traslados de personas migrantes desde el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla a la península, a pesar de que la ocupación de estas instalaciones está por encima del doble de su capacidad máxima. Fuentes del departamento de Fernando Grande-Marlaska descartan la posibilidad de que "a

corto plazo" ni esta misma semana se autorice un segundo traslado desde estas instalaciones, en las que residían 1.620 personas cuando el número de plazas es de 782. En medio de estas peticiones, el 22 de abril Interior autorizó el traslado a la península de 51 migrantes desde dicho CETI, siendo este el único que se ha realizado durante el estado de alarma.

Los Gobiernos de España y Marruecos tenían prevista una nueva reunión sobre la aduana de Beni Enzar cerrada unilateralmente por Rabat en julio de 2018, el pasado 23 de marzo, pero 11 días antes el Gobierno marroquí decidió suspender las conexiones con España por la pandemia del Covid-19 y la reunión ha quedado "postpuesta sine die". El encuentro iba a reunir a la directora del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y al director de la Aduana marroquí. Ambos se habían reunido ya el 13 de septiembre de 2018 en Rabat y el grupo de trabajo creado para intentar encontrar una solución se ha reunido desde entonces en Málaga y en Tánger.

Precisamente ante la degradación de las relaciones de buena vecindad por parte del país vecino, un partido de oposición, el Partido Popular, registraba en mayo el Congreso de los Diputados una proposición no de ley (PNL) a debatir en la Comisión de Asuntos Exteriores para instar al Gobierno a crear una comisión interministerial que tome medidas "que garanticen la sostenibilidad de la vida en Ceuta y Melilla" ante la "sucesión de medidas de carácter unilateral" aplicadas por Marruecos en sus fronteras. La PNL fue rechazada por la Comisión de asuntos Exteriores del Congreso el 24 de septiembre de 2020. En Melilla pese al cierre fronterizo, los servicios sanitarios, escolares y de administración pública se ven "fuertemente sobrecargados y en ocasiones colapsados", por las atenciones a ciudadanos transfronterizos que, invocando principios de buena vecindad, acceden libremente a la ciudad reclamando la prestación de dichos servicios" y provocan "una importante sobrecarga".

Ya en pleno período de desescalada, el consejero de Medio Ambiente anunciaba una exención total de las tasas por instalación de terrazas, el mismo día el Boletín de la Ciudad incluía que se aplicaba un descuento del 75%. El propio consejero de Medio Ambiente anunciaba que el acuerdo de la exención del 100% se había alcanzado justo antes de publicar la exención del 75% en el Boletín Oficial, por lo que invitaba a esperar a una nueva publicación de Boletín Oficial recogiendo el acuerdo de exención total de tasas para las terrazas.

En cuanto a la celebración de la Fiesta musulmana del Sacrificio, la Ciudad Autónoma decidía cancelar el encendido del alumbrado extraordinario por la festividad del Ramadán, cuyo inicio estaba previsto para el 24 de abril, y destinar el ahorro energético que supondrá esta medida al pago del recibo de la luz de colectivos desfavorecidos en el paquete de ayudas por el Covid-19. A diferencia de Ceuta, Melilla firmaba un acuerdo con las cuatro ganaderías autorizadas para garantizar la importación suficiente de borregos procedentes de la península para cubrir la demanda ante la próxima celebración del Aid El Kebir o Pascua del Sacrificio el día 31, así como unos precios "razonables".

Terminada la vigencia del Decreto del estado de alarma, se procedía a adaptar las medidas a la desescalada, primero mediante la *Orden nº 1916 de fecha 25*

de mayo de 2020, relativa a condiciones y franjas horarias para las actividades realizadas dentro del término municipal de la Ciudad de Melilla, que se establecen para el periodo comprendido entre el 25 de mayo y el 7 de junio de 2020 (BOME Extraordinario núm. 20, de 26 de mayo de 2020, págs. 311-313), y con posterioridad mediante el *Decreto nº 104 de fecha 11 de junio de 2020, relativo a las actividades permitidas en la fase tres del plan para la transición a la nueva normalidad* (BOME Extraordinario núm. 24, de 12 de junio de 2020, págs. 332-344), hasta que de nuevo el Gobierno central decretaba un nuevo estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que establecía la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 06.00 horas, pudiendo modularse tal como dispone el art. 5: "La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00.00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 07.00 horas de modo que el Gobierno de Melilla mediante el *Decreto nº 426 de 27 de octubre de 2020, relativo a medidas preventivas en la Ciudad de Melilla como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica de la Covid-19* (BOME Extraordinario núm. 51, de 27 de octubre de 2020, págs. 1128-1130), adoptaba con carácter transitorio en la Ciudad, medidas relativas a la circulación de personas, prohibiendo la circulación, deambulación y permanencia en vías y espacios de uso público de todas las personas entre las 22.00 horas y las 06.00 horas (art. 2º) y además se establecía la limitación de la entrada y salida de personas en el territorio de la Ciudad Autónoma de Melilla (art. 3º), prevista también por el art. 6 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, "estarán permitidos aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por alguno de los motivos previstos en el art. 6.1 del citado Real Decreto 926/2020".

IV.
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ana Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

1.– La producción legislativa estatal en el contexto de la pandemia

El año 2020 estuvo marcado por la irrupción de la Covid-19 en nuestras vidas. Si la realidad cotidiana en la que vivimos desde que el 11 de marzo de dicho año la Organización Mundial de la Salud declarase la existencia de la pandemia a nivel mundial resultó profundamente alterada por la virulencia del coronavirus, la producción normativa no escapó al potente influjo de la situación concurrente. Desde tal perspectiva, la actividad legislativa estatal en su conjunto aparece dominada por el contexto de excepcionalidad que dominó la mayor parte del 2020. En función de tal premisa, en el análisis anual se distinguen, dejando a un lado el breve paréntesis de los meses de enero y febrero, tres períodos pandémicos: Uno inicial, constituido por el primer estado de alarma declarado el 14 de marzo y finalizado el 21 de junio, tras haberse prorrogado, con una cadencia temporal de 15 días, en seis ocasiones por el Congreso de los diputados. A continuación, la fase inmediatamente sucesiva nos remite a la situación que vino a denominarse como "nueva normalidad", cuya duración se prolongó a lo largo del verano y hasta el inicio del otoño. Concretamente, hasta el 25 de octubre, fecha en la que atendiendo al incremento continuo de la cifra de contagios (la "segunda ola") se activó de nuevo el estado de alarma a escala nacional, cuya duración –tras obtener la prórroga preceptiva de la Cámara Baja– se extendió hasta el 9 de mayo de 2021. Con carácter previo, el 9 de octubre, el Gobierno de la nación había declarado la alarma, si bien con un radio de acción territorialmente limitado, puesto que su aplicación quedó circunscrita únicamente a ciertos enclaves de la Comunidad de Madrid en donde los índices de contagio se mostraban más negativos y cuya extensión temporal se limitó a los 15 días iniciales constitucionalmente previstos sin que, a su término, el Ejecutivo recabara de la Cámara Baja su prórroga.

La presencia constante del virus, así pues, va a erigirse en el hilo conductor de la mayor parte de las iniciativas legislativas más relevantes producidas en 2020. Unas iniciativas que, como se tendrá ocasión de constatar, proceden del Ejecutivo, protagonista indiscutible de la gestión de la pandemia. En este sentido, ha de llamarse la atención sobre la aprobación de 3 Reales Decretos de declaración del estado de alarma, así como de otros 7 mediante los que el Congreso conferirá las prórrogas correspondientes: 6, durante el primero de ellos y 1 en relación con el tercero. Junto a este dato, emerge con diáfana claridad que la preeminencia gubernamental existente en el año precedente se acrecienta de forma considerable. Y no sólo en términos cuantitativos, dado el abultado número de decretos-leyes aprobados (39, justo el doble de los producidos en 2019) sino también desde una aproximación cualitativa, puesto que el impulso de la acción política y su

traducción normativa vienen a residenciarse de modo prácticamente exclusivo en la órbita del Ejecutivo, quedando el Parlamento tendencialmente reducido al desarrollo de tareas de ratificación. Una aproximación numérica al tema así lo constata, puesto que frente a los ya aludidos 39 Reales Decretos-leyes, a los que se ha de sumar el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, las Cortes Generales han aprobado 14 leyes. De ellas, 3 son de naturaleza orgánica; la 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves; la 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente y la 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Las 11 restantes presentan carácter ordinario.

Atendiendo a las cifras indicadas resulta que la legislación gubernamental de urgencia ha supuesto un 73'58% de la producción legislativa estatal, frente al 26'42% que es de extracción parlamentaria. Estos porcentajes ya de por sí elocuentes experimentan un ulterior incremento, si tenemos en cuenta que de las 11 leyes ordinarias aprobadas 3 son expresión directa de las obligaciones contraídas por España como miembro de la Unión Europea y otras 3 traen causa de otros tanto Reales Decretos-leyes previamente convalidados, que son posteriormente sometidos al trámite parlamentario de conversión en ley. De este modo, sólo 5, entre las que cabe reseñar especialmente la ley que, tras tres años de sucesivas prórrogas, aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 2021, son expresión material de una voluntad parlamentaria no previamente ahormada en otras sedes normativas. Para hacernos un cuadro completo de la situación apuntada, a continuación, procedemos a desglosar las normas genéricamente aludidas:

1) Las leyes cuyo origen se encuentra en el Derecho de la Unión Europa son la 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza; la 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y la 10/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información.

2) Por su parte, las leyes de conversión de decretos-leyes precedentes nos remiten a la 1/2020, de 15 de julio, por la que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el art. 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (conversión del RDL 4/2020); la 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (conversión del RDL 3/2020) y la

8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (conversión del RDL 5/2020).

3) En el grupo de las leyes exentas de vínculos previos encontramos la 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el art. 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; la 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales; la 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras; la 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero y la 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

2.– Primer estado de alarma: De la recentralización a la progresiva devolución de competencias a las Comunidades Autónomas

2.1.– Consideraciones generales: No sólo de normas excepcionales se nutre la gestión de la pandemia

Una vez trazado el cuadro de referencia relativo a la producción legislativa estatal de 2020, a continuación, pasamos a analizar aquellas normas con incidencia sobre las Comunidades Autónomas. En el desarrollo de tal labor, aplicaremos un enfoque dual que partirá de los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma, dado que los mismos presentan "rango, fuerza y valor de ley" (ATC 7/2012 y STC 83/2016). Asimismo, se prestará atención a los decretos-leyes emanados por el Gobierno. Y es que no cabe perder de vista que, en el sistema de fuentes del derecho de excepción, la remisión operada por el art. 116.1 de la Constitución trae consigo el surgimiento de un segundo escalón jurídico –la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio– que, a su vez da lugar a un tercer nivel, el de los decretos mediante los que dichos estados son declarados y prorrogados. En este juego de desarrollo escalonado y concreción progresiva del estatuto jurídico de la excepcionalidad, tales decretos asumen la esencial función de dotar de contenido específico la gestión del concreto estado activado, estableciendo los precisos contornos existenciales dentro de los que ha de discurrir las disposiciones posteriores de desarrollo gestadas por las autoridades competentes delegadas. No obstante, junto a estas normas (en su mayor parte, órdenes) que se producen al socaire de tales decretos de declaración y prórroga, esto es, bajo el paraguas de la excepcionalidad constitucional declarada, se detecta la existencia de otro canal normativo paralelo, cuya existencia transcurre extramuros de aquélla y que se compone de decretos-leyes que, atendiendo a la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad concurrente, dan lugar a un cuadro normativo en clara conexión con la pandemia y que contribuye a su gestión.

2.2.– El primer estado de alarma

2.2.1.– Normativa excepcional: Reales Decretos de declaración y prórroga

Formalizado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, esta primera alarma se caracteriza por incorporar tanto una impronta de acusada restricción

de determinados derechos fundamentales –de forma muy destacada, la libertad de circulación y movimientos–, como por hacer gala de un espíritu marcadamente centralizador. Concentrando nuestro interés en este último rasgo, se establece que el mando único corresponde al Gobierno, en tanto que autoridad competente (art. 4.1) y junto a ello se prevén como autoridades competentes delegadas, "bajo la superior dirección del presidente del Gobierno" y "en sus respectivas áreas de responsabilidad" las siguientes: a) la ministra de Defensa; b) el ministro del Interior; c) el ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; d) el ministro de Sanidad (art. 4.2). Sobre la base de tal aproximación de partida, todo el protagonismo en la gestión de la alarma queda residenciado en la esfera del Ejecutivo central, limitándose a conservar el resto de Administraciones (Comunidades Autónomas y Entes Locales) "las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma" (art. 6).

Mención especial a este respecto requiere la sanidad/salud pública ya que, dejando a salvo la competencia que corresponde al Estado sobre bases y coordinación general (art. 149.1.16 CE), su titularidad se incardina en la esfera autonómica. No obstante, a pesar de tal premisa, en el primer estado de alarma, las Comunidades Autónomas quedaron despojadas de sus competencias, las cuales fueron asumidas en primera persona y en su plenitud por el ministro de Sanidad. La dicción literal del art. 12.1 del RD no deja resquicio a la duda, al disponer que "(T)odas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza". El margen de actuación autonómica, por lo tanto, quedó circunscrito únicamente al mantenimiento de "la gestión, dentro de su ámbito de competencia, de los correspondientes servicios sanitarios, asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento". En este sentido, se formula una expresa reserva a favor del responsable de la cartera de Sanidad, quedando habilitado para ejercer "cuantas facultades resulten necesarias para garantizar la cohesión y equidad en la prestación del referido servicio" (art. 12.2 in fine).

Con el transcurso del tiempo y la reducción progresiva del número de contagios, a partir de la tercera prórroga aprobada por el Congreso, empieza la fase de desescalada, estableciéndose previsiones orientadas a relajar las medidas de confinamiento domiciliario y permitir una mayor movilidad (Real Decreto 492/29, de 24 de abril). Inmediatamente a continuación verá la luz el "Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de Covid-19", aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 28 de abril de 2020, en el que se contienen las pautas rectoras del proceso de retorno a la normalidad. Entre éstas adquiere una especial relevancia la apelación que, con carácter recurrente, se hace en torno al carácter "altamente participativo" que ha de presidir la desescalada, en el marco de una "eficaz coordinación de las Comunidades Autónomas con el Gobierno de España". En aplicación de tal desiderátum, que obtuvo visibilidad práctica a través del

concepto de "cogobernanza", el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo de 2020 (que formaliza los términos de la cuarta prórroga del estado de alarma) diseña el procedimiento para la desescalada, detectándose la existencia de una cierta, aunque tímida, receptividad hacia la esfera autonómica que, sin alterar la condición de autoridad delegada que corresponde al ministro de Sanidad, atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de proponer a aquél, "a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad", que acuerde "en el ámbito de su competencia, la progresión de las medidas aplicables en un determinado ámbito territorial, sin perjuicio de las habilitaciones conferidas al resto de autoridades delegadas competentes". Asimismo, se establece que "(L)a regresión de las medidas hasta las previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento" (art. 3). En un sentido similar, se contempla la posibilidad de que, en el proceso de desescalada, el Gobierno acuerde "conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada Comunidad Autónoma". La novedad a enfatizar es que la competencia para aplicar las medidas acordadas corresponde "a quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio" (art. 4). Otra previsión especialmente relevante, aunque referida a cuestión distinta, es la que establece el marco normativo que permitirá, llegado el momento oportuno, el "desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas", afirmándose expresamente que el estado de alarma, de continuar vigente, "no supondrá obstáculo alguno" (disposición final 1.1).

Un posterior, aunque siempre limitado, paso llamado a dotar de un mayor vigor al principio de cogobernanza en el camino de la desescalada se producirá con la siguiente prórroga aprobada por la Cámara Baja, al quedar vinculado el desarrollo de las funciones correspondientes al ministro de Sanidad, en tanto que autoridad competente delegada, "al principio de cooperación con las Comunidades Autónomas" (art. 6.1, Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo). Ya en la antesala del final del estado de alarma, la última de las prórrogas también vino a atribuir la condición de autoridad competente delegada "a quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma", confiriéndole la potestad exclusiva para, en ejercicio de sus competencias, "la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la fase III del plan de desescalada". A este respecto, se introduce una importante –y por lo demás, lógica– salvedad, excluyéndose "las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedan el ámbito de la unidad territorial determinada para cada Comunidad Autónoma a los efectos del proceso de desescalada". Por último, la decisión relativa a "la superación de la fase III en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales de su Comunidad y, por tanto, su entrada en la «nueva normalidad»" podrá ser adoptada por las Comunidades Autónomas, con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos (art. 6.2 RD 555/2020, de 5 de junio). A través del recorrido

analítico realizado emerge, pues, la idea de una receptividad limitada, pero paulatinamente al alza, a favor de la reincorporación de las competencias autonómicas en el ámbito de la sanidad y la salud pública.

2.2.2.– Legislación extraordinaria, no excepcional: Los Reales Decretos-leyes con impacto autonómico

En este apartado, entre la pléyade de decretos-leyes aprobados, limitaremos nuestra atención a dos especialmente destacados. En primer lugar, al Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Producido en las postrimerías del primer estado de alarma, su denominación deja en evidencia la finalidad que persigue. Cuando ya todo el territorio nacional había alcanzado al menos la fase II del proceso de desescalada, incorpora una rica batería de previsiones en una variada gama de sectores llamadas a neutralizar los riesgos que para la salud pública pudieran derivarse a raíz de la pérdida de vigencia automática de las medidas restrictivas hasta entonces vigentes. En este sentido, hemos de señalar que la Administración General del Estado queda facultada, "con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia", para promover, coordinar o adoptar "de acuerdo con sus competencias cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en este Real Decreto-ley". Sobre la base de tal planteamiento, el rol atribuido a las Comunidades Autónomas es únicamente de mera "colaboración" (art. 3.1). Otra destacada previsión es la relativa a la reforma de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en lo relativo a las "actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria", cuya finalidad no es otra que responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública, así como cumplir los acuerdos internacionales y los programas de la Unión Europea. Su declaración corresponde al ministro de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y con audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas directamente. Este trámite podrá obviarse en "circunstancias de necesidad urgente", debiendo adoptarse sólo las "medidas estrictamente necesarias". En tal supuesto, se deberá informar con urgencia a aquéllas. Se dispone que la acción coordinada despliega efectos preceptivos, puesto que "obliga a todas las Comunidades Autónomas incluidas en la misma". Asimismo, se aprueba un nuevo art. 65 bis, en el que se contempla la obligación autonómica de aportar "de inmediato" información al Ministerio de Sanidad cuando se verifique una "situación de emergencia para la salud pública".

La segunda norma objeto de interés en este apartado es el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento. El objetivo que alumbra dicho fondo, dotado con un crédito extraordinario de 16.000 millones de euros es activar una vía adicional de financiación autonómica a través de transferencias presupuestarias para que "puedan seguir prestando los servicios públicos esenciales que son de su competencia, asumir los impactos ocasionados por la pandemia y soslayar las tensiones de tesorería que su respuesta ante esta

crisis les está provocando", según reza el Preámbulo del RDL. A tal efecto, junto otros criterios de distribución se tomarán en consideración la población y la incidencia del virus.

3.– Segundo estado de alarma: La asunción del protagonismo por las Comunidades Autónomas

Como ya se indicó anteriormente, en la etapa de nueva normalidad se puso de manifiesto una constante tendencia al alza en los niveles de contagios víricos que, lejos de circunscribirse a áreas geográficas puntuales, procedía a extendersese a lo largo y ancho del país. En tan ardua tesitura, teniendo en cuenta que las medidas acordadas en sede autonómica generaron un alto grado de litigiosidad jurisdiccional, puesto que un significativo número de ellas no superaron el preceptivo trámite de la ratificación a cargo de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, según la novedad introducida por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, desde distintas Comunidades Autónomas (Euskadi, Asturias, Extremadura, Navarra, Cataluña, La Rioja, Melilla, Castilla-La Mancha, Cantabria y Valencia) se instó al Gobierno central para que volviera a declarar el estado de alarma. Con el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, dicha petición quedó jurídicamente formalizada.

Marcando un sustancial contrapunto con respecto a lo acaecido en el primer estado de alarma, la condición de autoridad delegada competente abandona el ámbito exclusivo del Gobierno central para concentrarse en la esfera autonómica, recayendo sobre "quien ostente la presidencia de la Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía" (art. 1.2). De esta guisa, los presidentes autonómicos resultan habilitados "para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación" de las previsiones contenidas en los art. 5 a 11 del decreto, a saber, la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (art. 5), de la entrada y salida en las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (art. 6), de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (art. 7), a la permanencia de personas en lugares de culto (art. 8), así como a la eficacia (art. 9), flexibilización y suspensión de las mismas.

En relación con las limitaciones previstas por los art. 6, 7 y 8, se detecta una aproximación normativa que abre un relevante margen de actuación a favor de las autoridades delegadas competentes, que pueden adoptar medidas en relación con su eficacia, modulación, flexibilización e incluso, suspensión Ciertamente, el ejercicio de tales facultades no resulta incondicionado, quedando en todo caso vinculadas a la toma en consideración de "la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad". Asimismo, su activación requiere la "previa comunicación al Ministerio de Sanidad" y el respeto de las facultades de coordinación que corresponden Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 9.2), investido de la capacidad para adoptar acuerdos de diversa índole, entre los que destacan especialmente los relativos al "establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración

del riesgo" (art. 13). Sobre la base de esta aproximación de fondo, se justifica el *modus operandi* asumido por el decreto de cara a la regulación de las limitaciones previstas, estableciendo, en primer lugar, un marco general de referencia para, a continuación, atribuir a los presidentes autonómicos capacidad decisional en cuanto a su posible alteración o modulación. Así sucede en relación con el denominado "toque de queda nocturno", ya que la franja horaria durante la que se activa –de las 23 a las 6 horas– es susceptible de ser modificada en su respectivo ámbito territorial por la autoridad competente delegada, quedando establecida una horquilla de 2 horas para su modificación, tanto en su comienzo (entre las 22 y las 00 horas) como en su finalización (entre las 5 y las 7 horas) (art. 5.2). Un tratamiento específico en este ámbito merece el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la activación del toque de queda depende de la determinación de la autoridad delegada "a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad" y respetando las competencias correspondientes al Consejo Interterritorial de Salud (art. 9.2). Por lo que respecta a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, cuyo número máximo se cifra en 6, excluyendo a los convivientes, nuevamente se incorpora una cláusula habilitante de competencia a favor de dichas autoridades en su ámbito territorial, dado que podrán "establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo" (art. 7.2). Completa el elenco de facultades autonómicas, una especialmente significativa desde el punto de vista de la limitación de la libertad deambulatoria en cuya virtud las autoridades delegadas pueden adoptar medidas relativas a la restricción de movimientos entre territorios ubicados en el interior del ámbito geográfico de la propia Comunidad (art. 6.2). Al hilo de tal previsión, la figura de los confinamientos perimetrales a escala intraautonómica cuentan con un marco normativo de referencia que los dota de específica virtualidad jurídica.

A la luz de las regulaciones hasta aquí expuestas emerge con nitidez la idea de que, por lo que al poder autonómico se refiere, no estamos ante una reedición de la alarma precedente sino, antes bien, ante la aparición de un escenario radicalmente distinto. En efecto, de la férrea centralización inicial, con tímidas aperturas hacia una cogobernanza más simbólica que efectiva que fue abriéndose paso paulatinamente, a partir de octubre emerge un panorama en el que el protagonismo recae sustancialmente en los Ejecutivos autonómicos, recibiendo amplios poderes a la hora de adaptar los contornos de la excepcionalidad vigente a las circunstancias de cada concreto territorio. Este profundo cambio en la hoja de ruta, que desde una perspectiva general resulta más acorde con la realidad de la descentralización del poder político existente en nuestro ordenamiento merece una valoración genéricamente positiva, sin embargo, pone de manifiesto una importante debilidad que no puede ser ignorada. Nos referimos a la cuestión capital del control por parte de los Parlamentos autonómicos de la gestión de la pandemia que llevan a cabo sus Ejecutivos y que, como no puede ser de otra forma, escapa a la capacidad reguladora de los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma. Así se comprueba a la luz del RD 926/2020, que introdujo en torno a la rendición de cuentas la siguiente previsión: "En caso de prórroga, el

ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este Real Decreto" (art. 14). Ante la escuálida e insatisfactoria configuración del mecanismo diseñado desde una perspectiva de calidad democrática, el RD 956/2020, de 3 de noviembre, que formaliza jurídicamente dicha prórroga, intenta solventar dicho déficit, incorporando la solicitud de comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso, con una cadencia bimensual, "para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España en relación a la aplicación del Estado de Alarma". Junto a ello y con una finalidad similar a la expuesta, se contempla la solicitud formulada por el ministro de Sanidad para comparecer "ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, con periodicidad mensual" (Disposición Final 1ª, apartado 3).

Cerramos el recorrido analítico propuesto trayendo a colación una previsión directamente conectada con la duración de la prórroga de este estado de alarma que, como es sabido, se fija en 6 meses (art. 2). En relación con la misma y dada su excesiva duración –que a todas luces no resulta acorde con la exigencia de no extenderse más allá de lo estrictamente indispensable que rige la articulación del marco de la excepcionalidad, según reza el art. 1 de la Ley Orgánica que regula dichos estados– se da entrada a una suerte de intervención autonómica de cara a su posible acortamiento. Se trata concretamente de que "la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento", una vez transcurridos 4 meses de vigencia desde su activación. Con carácter previo a su formulación, dicha propuesta ha de contar con el "acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores, sanitarios epidemiológicos, sociales y económicos" (Disposición Final 1ª, apartado 3 in fine). Atendiendo a lo expuesto, nos hallamos ante la afirmación de una mera facultad de iniciativa que ni siquiera es exclusiva de la Conferencia de Presidentes autonómicos, haciéndose depender del aval manifestado en el seno de un órgano de carácter vertical como es el Consejo Interterritorial de Salud cuya presidencia recae sobre el ministro de Sanidad.

4.– La legislación estatal más allá del coronavirus

En este apartado brilla con luz propia la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Nos enfrentamos al octavo texto legislativo en materia educativa de nuestra experiencia democrática, el cual introduce sustanciales transformaciones con respecto a su antecesor y que, por lo que aquí interesa, lleva a cabo una evidente apuesta a favor del principio descentralizador. Así se constata ya desde su preámbulo, anunciando una regulación que toma como base el "respeto de las competencias y singularidades establecidas en la Constitución e incluidas en los estatutos de autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas", lo que trae consigo que la misma "habrá de garantizar el orden competencial de cada una de las Comunidades Autónomas en materia educativa, con especial respeto a la singularidad propia derivada de los derechos históricos de los territorios forales".

Un elemento central de la educación se refiere a las enseñanzas básicas. En relación a las que se dispone que las Comunidades Autónomas serán consultadas por el Gobierno de cara a fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo. De este modo, la perspectiva autonómica es incorporada en esta fundamental tarea, cuyo objetivo se centra en "asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes". Sentada dicha base de partida, se prevé la siguiente distribución de competencias con respecto a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirán el 50% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60% para las que no se hallen en tal supuesto. Una filosofía similar a la expuesta se constata en relación con la formación profesional, al establecerse lo siguiente: "El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas". En este mismo ámbito, la nueva ley confiere un destacado protagonismo a las autonomías, confiriéndoles la facultad de establecer "los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales". Los resultados que arrojen el desarrollo de tales procedimientos no resultan vinculantes, pero no se muestran despojados de efecto, ya que "serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico". De esta forma, se articula un modelo de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno llamado a generar importantes sinergias cooperativas.

Las previsiones referidas al uso de la lengua castellana y las lenguas cooficiales trajeron consigo una intensa polémica durante la tramitación parlamentaria de las disposiciones correspondientes. Por un lado, se critica el hecho de que el castellano no se considere expresamente lengua vehicular, sobre todo, teniendo en cuenta que así se contemplaba en el proyecto remitido por el Gobierno y que desapareció hacia el final de su tramitación parlamentaria a instancias de Esquerra Republicana. Asimismo, las fuerzas políticas de la oposición se mostraron abiertamente beligerantes con las previsiones legales que en esta materia vienen a reproducir en sus términos esenciales el modelo de inmersión lingüística existente en Cataluña en cuya virtud al menos un 25% del horario lectivo debe ser en castellano (Disposición adicional trigésima octava). En este sentido, debe recodarse que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han avalado dicho modelo, si bien es cierto que, en la práctica, su aplicación en Cataluña ha sido muy escasa.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Universitat Pompeu Fabra

1.– Consideraciones generales

El nivel de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional registrado en este año ha experimentado un notorio descenso al que sin duda no es ajena la situación de pandemia a partir de marzo. Las resoluciones adoptadas referidas a recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas), y cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial se han reducido a un total de 20, que comprenden 17 sentencias y tres autos referidos a disposiciones infra-legales aprobadas por un parlamento autonómico. El pasado año, el número de resoluciones del Tribunal sobre controversias competenciales fueron 45 y en 2018 la cifra alcanzó 81 resoluciones de contenido de la misma naturaleza.

El procedimiento del recurso de inconstitucional no dejado de ser el más reiterado entre los que han dado ocasión a sentencias del Tribunal. En efecto, de las veinte resoluciones adoptadas, la mitad de ellas han tenido como objeto del juicio de constitucionalidad a la ley o normas con rango de ley. El conflicto positivo de competencias solo ha dado lugar a 3; mientras que este año se ha registrado 5 sentencias relativas a cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial planteadas siempre respecto de disposiciones autonómicas con rango de ley, por diversos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (Extremadura, Andalucía, con sede en Granada, Navarra y Castilla-León) y en un caso, por un Juzgado de lo Contencioso-administrativo (Madrid). Finalmente, se han registrado 2 impugnaciones de disposiciones autonómicas *ex art.* 161.2 CE, todas ellas aprobadas por el Parlamento de Cataluña. También en relación a esta Comunidad Autónoma puede incluirse un recurso de amparo que indirectamente plantea una cuestión de orden competencial referida al alcance de su autonomía institucional (STC 173/2020).

Entre las Comunidades Autónomas que este año han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal cabe reseñar, por orden de mayor a menor presencia como parte procesal en los contenciosos competenciales resueltos, a Cataluña (4); Navarra y Castilla-León (ambas, en 2) y en una sola ocasión: Aragón, Murcia, La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias, País Vasco y Murcia.

Las materias competenciales sobre las que han versado los contenciosos competenciales han sido: medio ambiente/urbanismo; presupuestos de Comunidad Autónoma/ordenación general de la economía; potestad tributaria de la Comunidad Autónoma; sanidad animal/medio ambiente; derechos; montes; protección

de los consumidores; relaciones internacionales y acción exterior; caza; consumo interior; función pública/seguridad pública y referéndum estatutario.

En 2019 se confirma que el retraso del Tribunal en resolver los asuntos relativos al juicio de constitucionalidad sobre las controversias competenciales, desde hace unos años ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2020 ha proseguido la línea registrada en los últimos años de una notoria reducción del lapso de tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en vigor de la norma impugnada ante el Tribunal Constitucional y la fecha de la resolución jurisdiccional. Los avances al respecto merecen ser destacados, hasta el punto que la mayoría de las sentencias que se han pronunciado sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, el espacio temporal existente entre la fecha de la disposición y la sentencia del Tribunal, salvo en dos casos (la *Ley del Parlamento de Cataluña, 17/2017, de 1 de agosto, del Código Tributario de Catalunya* y la *Ley 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad*) no llega a los dos años, alcanzando el retraso una media aproximada de 1,8 años. Pero, además, esta media se reduce notablemente si, como debe ser, se toma como referencia la fecha de inicio del contencioso constitucional y la sentencia del Tribunal, que en la mayoría de los casos se produce al cabo de pocos meses.

El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado en 6 de las sentencias dictadas. Entre los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado en más ocasiones su disenso con la posición adoptada por la mayoría, vuelven a destacar en la mayoría de las sentencias adoptadas por mayoría, los Magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón,

En lo que concierne a la vida institucional del Tribunal Constitucional, además de registrar el retraso de más de un año (desde noviembre de 2019) en la renovación parcial de los cuatro magistrados propuestos por el Congreso de los Diputados, el Tribunal ha experimentado una vacante en su composición por la dimisión presentada por el Magistrado Fernando Valdés Dal Re.

En cuanto a los temas de orden competencial de este año aparecen como más relevantes los que examinan las cuestiones siguientes: además de algunas de naturaleza procesal como las relativas a la naturaleza del proceso de negociación previo a un contencioso competencial, *ex* art. 33 LOTC, o también acerca de la tradicional doctrina sobre el desestimiento, aparecen el tema siempre recurrente y –de hecho– inevitable en el sistema constitucional de distribución de competencias, del uso de la legislación básica del Estado como parámetro de constitucionalidad; la potestad para convocar un referéndum de ratificación de reforma de Estatuto de Autonomía; la garantía de la autonomía local; la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; la relación entre actividad de fomento y el reparto competencial; el alcance de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias o la defensa de la libre competencia como parte integrante del título competencial del Estado *ex* art. 149.1.13ª CE.

2.– Consideraciones específicas

2.1.– En el orden procesal

Acerca de los requisitos establecidos en el art. 33.2 de la LOTC para la admisión de un recurso de inconstitucionalidad, en la STC 16/2020 se desestima el vicio de extemporaneidad denunciado por el Gobierno de la Comunidad cuya norma fue impugnada, porque uno de los preceptos recurridos por el Estado no se encontraba reflejado en el acuerdo de iniciación de las negociaciones regidas por el art. 33.2 LOTC. El contencioso versó sobre el recurso presentado por el presidente del Gobierno que impugnaba la *Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

El Tribunal rechaza de pleno que la ausencia de impugnación de una disposición o de actuaciones previas de contenido idéntico o similar al objeto del proceso, pueda ser un motivo para alegar la extemporaneidad de un recurso de inconstitucionalidad de contenido competencial. Se trata de una cuestión, afirma, que "*resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción*". Y añade que el hecho de que, en el proceso previo destinado a procurar un acuerdo previo entre las partes sobre la disputa competencial, un precepto no haya sido invocado no impide que el Tribunal se pronuncie sobre el mismo si el recurso llega a ser planteado. La razón no es otra que el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, que no está concebido como una vía para la defensa de los intereses subjetivos de las partes, sino de la supremacía de la Constitución y el interés general. En consecuencia, y dado que entre los requisitos del art. 33.2 LOTC no se incluye ninguno que se refiera a la necesidad de que un precepto haya sido objeto del proceso previo al Acuerdo para evitar acudir al Tribunal Constitucional, se rechaza "(...) *cualquier alegato sentado sobre la idea de la aquiescencia por no haberse planteado en el tiempo del conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos*" (FJ 3a).

En lo que concierne a la figura procesal del desistimiento, si bien no constituye novedad jurisprudencial alguna, cabe subrayar el razonamiento contenido en el ATC 19/2020, de 11 de febrero, por el que se acordó el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra la *Ley de las Cortes Valencianas 21/2018, de 16 de octubre de mancomunidades.* En el mismo se reiteró su doctrina por la que una solicitud de desistimiento formulada por el recurrente, procede que sea admitida siempre que no se identifique interés constitucional en el recurso anteriormente presentado contra la disposición impugnada. Circunstancia que, efectivamente, se daba en este caso dado que la Generalitat Valenciana ya había acordado con el Estado en la Comisión bilateral constituida al efecto la modificación de la disposición impugnada; un hecho que se produjo con posterioridad al promulgarse la *Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat,* razón por la cual el interés constitucional ya había desaparecido.

2.2.– En el orden substantivo

2.2.1.– La legislación básica del Estado como parámetro de constitucionalidad

A estas alturas del desarrollo del Estado de las autonomías y de la interpretación jurisprudencial, no supone ninguna singularidad que la obra del legislador en materias competenciales en las que la Constitución *ex* art. 149.1 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para regular la legislación básica sobre aquéllas, se haya convertido también en un parámetro de constitucionalidad para ejercer el juicio de validez constitucional de una ley autonómica. Que ello sea así, fruto de la imposibilidad del binomio que integra el bloque de la constitucionalidad –Constitución y Estatutos– para desarrollar plenamente esta función, no es obstáculo para que –de nuevo– sea preciso subrayar el déficit constitucional que ello supone. Un déficit que es tributario de que, en demasiadas ocasiones, tenga que ser la obra del legislador ordinario –la ley básica– la que opere como regla de validez. Un legislador que en función del valor constitucional del pluralismo puede y-de hecho– se muestre materialmente voluble al respecto, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello puede generar. Ciertamente, siempre que el Tribunal avale que la condición de la ley como norma básica se ajusta a la Constitución. Pero resulta evidente y ha quedado contrastado a lo largo de décadas, que atribuir al juez constitucional esta delicada tarea, destinada a concretar lo que la indeterminación de los legisladores constituyente y estatutario dejaron por resolver, ha colocado al legislador ordinario en una posición institucional de *constituyente constituido* que no le corresponde. Y al Tribunal Constitucional en un papel que tampoco le corresponde.

Por otra parte, esta circunstancia ha sido una fuente continuada de contenciosos competenciales, que un mejor diseño funcional del reparto competencial habría evitado. En un tiempo futuro que no puede ser dilatado, problema estructural sobre este punto exige una revisión constitucional que no puede ser obviada.

Este año se han registrado diversas sentencias en las que la legislación básica es empleada como parámetro de contraste para examinar la validez constitucional de la legislación autonómica impugnada. La primera de ellas es la STC 16/2020, de 28 de enero, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019.* La controversia competencial se suscitó por la previsión contemplada en la Ley recurrida que preveía la recuperación en el ámbito del sector público de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo llevado a cabo durante los ejercicios de los años 2013 y 2014.

La norma básica de contraste en este caso era una ley material del estado dictada por razones de urgencia: el *Decreto-ley 28/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.* Esta disposición tenía el carácter de básica y limitaba la capacidad de las Administraciones públicas y el resto de las entidades adscritas al sector público a recuperar determinados importes retributivos que los empleados públicos habían dejado de percibir en dichos años. El Tribunal no cuestiona la condición

de norma formal y materialmente básica de la disposición estatal, y partir de ello considera que la competencia estatal encuentra anclaje en su competencia exclusiva para regular la bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.13ª CE), así como en el deber de las Comunidades Autónomas de coordinarse con la Hacienda estatal y el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda y en la regla de gasto (art. 135 CE). No obstante, dado que el transcurso del tiempo antes de la resolución de la controversia había permitido a la ley autonómica producir efectos, la sentencia moduló los efectos de la nulidad adoptando un carácter meramente interpretativo.

Un segundo caso en el mismo sentido lo ofrece la STC 25/2020, de 13 de febrero, relativa a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra la *Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.* La razón del recurso se fundamenta, en un sentido muy similar al caso anterior, en que esta ley habilitó una cuantía para el fondo de acción social de 2019 superior a la que establecía la norma básica de referencia: el *Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.*

Un tercer caso es el que presenta la STC 81/2020, de 15 de julio, referente a la *Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.* Ciertamente, en este caso, la contradicción con la legislación básica que era unos de los motivos de la impugnación había perdido su objeto, precisamente por la modificación operada posteriormente en la ley autonómica. Sin embargo, permanecía un motivo distinto que concernía a la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de las obligaciones contractuales, *ex* art. 149.1.8ªCE. La controversia sobre este punto versaba sobre la previsión de la norma autonómica de fundar en la competencia sobre Derecho Civil propio la regulación de las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales objeto de protección. La solución a ello no ofrecía especial problema al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencias en materia de Derecho Civil. Cuestión distinta es que el Tribunal resolviese la inconstitucionalidad de la disposición impugnada con apoyo en el titulo competencial del Estado sobre Derecho Civil, cuando sobre el objeto de la regulación legal autonómica de protección de los animales, podía permitir entrar en juego otros títulos competenciales respecto de los cuales la Comunidad Autónoma sí disponía de capacidad de intervención, como podía ser el caso de la protección de los consumidores.

Un cuarto caso es el que parcialmente se plantea en la STC 100/2020, de 22 de julio, que avala la validez constitucional de la *Ley Foral de Navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.* La tacha de inconstitucionalidad argüida por el recurrente se fundamentó en la vulneración de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica *ex* art. 149.1.13ªCE. La controversia versaba en que la ley foral establecía una previsión normativa referida a la fecha de prohibición de uso de ciertos tipos de bolsas de plástico adelantada a la contemplada en la norma básica estatal de contraste. Se planteaba por el recurrente un problema de una supuesta inconstitucionalidad mediata de la norma autonómica. Para resolver este con-

creto aspecto el Tribunal acude a su asentada doctrina por la que, para darse esta circunstancia, se exige, en primer lugar, que la norma estatal infringida sea básica tanto desde la perspectiva formal como material; y, en segundo lugar, que la contradicción entre ley estatal y autonómica sea insalvable. Resultado éste que el juez constitucional entiende que no se produce.

A raíz del contencioso competencial suscitado en la STC 100/200 y para fundamentar que en este caso el Estado no puede encontrar habilitación competencial invocando su competencia *ex* art. 149.1.13ªCE, el Tribunal introduce dos criterios interpretativos de especial interés para justificar la competencial amparada en este título horizontal: a) que la actividad regulatoria llevada a cabo por la Comunidad Autónoma tenga una entidad suficiente para producir una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado que justifique la legislación básica homogeneizadora, que en el caso específico de la Ley Foral no es apreciada; b) que la exigencia de que el Estado asuma la carga de demostrar la existencia de tal distorsión sustancial, tampoco aparece acreditada en el recurso de inconstitucionalidad ni en la memoria, ni tampoco en el preámbulo de la Ley.

Y el quinto supuesto es el que resuelve la STC 148/2020, de 22 de octubre, referido al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este caso, la norma básica medioambiental que opera como parámetro de validez constitucional es la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad*, *en la que se trasponen al derecho español la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de aves silvestres, y la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debidamente actualizados.*

En esta ocasión, el Tribunal rechazó en su integridad el recurso, que entendía que determinados preceptos de la ley autonómica eran inconstitucionales por haberse aprobado sin los estudios científicos y técnicos necesarios para garantizar la protección de las especies. Con remisión a la doctrina establecida en la STC 69/2013, FJ 6 b), respecto a la naturaleza materialmente básica de determinados preceptos de la Ley 42/2007, reitera que el carácter básico de una norma "*no depende de los genérico o detallado, de lo abstracto o lo concreto de cada norma, pues el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su propia finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)]*". A este respecto, añade que las medidas de protección de la fauna silvestre "*... son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico*", que es manifestación "*del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguible*" (ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 4). Por esta razón deben prevalecer sobre las normas reguladoras de la caza aquellas que "*resulten legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto a las exigencias medio ambientales (...)*". De acuerdo con este criterio, y una vez realizada la labor de contraste, el Tribunal rechaza que exista una contradicción entre la ley impugnada la ley básica de contraste. El motivo de la ausencia de los informes y estudios científicos y

técnicos no va acompañado de una concreción a cuáles hayan de ser los exigibles, ni se hace mención a la fuente normativa que los contempla. Por este motivo, argumenta el Tribunal, se omite por parte del recurso toda confrontación precisa entre ambas leyes lo que impide concluir la existencia de motivo claros de inconstitucionalidad.

2.2.2.– La actividad de fomento a través de la capacidad de gasto público y su incidencia en el reparto competencial

El gasto de las Administraciones Públicas como una de las manifestaciones de la actividad de fomento, es un tema que sigue siendo habitual en la conflictividad competencial, a pesar de los criterios interpretativos establecidos en la reiterada STC 13/1992 que cabía esperar que los redujese.

Este año aparece en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno vasco en materia de asistencia social. Concretamente, el contencioso se concretó en determinados preceptos del *Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores,* respecto de los cuales el Gobierno vasco entiende que vulneran su competencia exclusiva en materia de asistencia social, carecen del carácter de normas básicas y no se ajustan a la doctrina constitucional sobre subvenciones, fijada en el *leading case* de la STC 13/1992.

Los preceptos impugnados regulan determinados aspectos de la ayuda directa denominada bono social térmico que se establece en el Decreto-ley 15/2018. El art. 9 se refería a los criterios de distribución de la ayuda del bono social térmico entre los beneficiarios; el art. 10, al procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda; y el art. 11 a las obligaciones de los comercializadores de referencia respecto a la determinación del importe y el pago de la ayuda. Asimismo, la disposición adicional novena regulaba la gestión y pago de esta ayuda en el año 2019; la disposición final tercera se refería a los títulos competenciales a cuyo amparo se dictaba el Decreto-ley 15/2018; y, finalmente, el anexo I se refiere a la metodología para el cálculo de la cuantía de la ayuda anual a asignar a cada uno de los beneficiarios del bono social térmico.

La cuestión que en este caso se dilucidaba era la titularidad de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma relativas a la gestión de la ayuda del citado bono social térmico, amparadas en su competencia en materia de asistencia social. El Tribunal estima parcialmente el recurso con apoyo en la STC 13/1992 en aquellos aspectos de la gestión del bono, entre otros, referidos a la regulación de criterios de reparto, la gestión y el pago de las ayudas, la determinación concreta de los beneficiarios y del importe, aspectos del procedimiento.

2.2.3.– La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas

La STC 65/2020, tuvo por objeto del recurso de inconstitucionalidad. formulado por el presidente del Gobierno contra el art. 5 de la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de*

aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat, así como de una serie de preceptos del Libro I y del Libro II. El Estado alegó una vulneración de los arts. 14, 23.2, 31.1, 133.1 y 2, 156.1 y 157.3 CE, así como una invasión de las competencias estatales establecidas en las siguientes disposiciones constitucionales: el art. 149.1.1 CE sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales; el art. 149.1.3 CE en materia de relaciones internacionales; el art. 149.1.8 CE sobre las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas; el art. 149.1.14 CE en materia de hacienda general; y el art. 149.1.18 CE sobre procedimiento administrativo común, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

La sentencia aborda la competencia normativa autonómica para establecer normas tributarias de carácter general, tanto de procedimiento como de carácter sustantivo. Pero conviene precisar que el objeto de la decisión del Tribunal al resolver la controversia competencial planteada no versó sobre la competencia autonómica para organizar su propia administración tributaria (arts. 150, 204 y 205 EAC), que no fue puesta en cuestión.

Una primera regla interpretativa que introduce la sentencia sobre los tributos de las Comunidades Autónomas estatales y cedidos es que las mismas, "*no pueden al amparo de sus competencias normativas en materia tributaria, bien sobre sus tributos propios bien sobre los tributos cedidos por el Estado, establecer normas generales de ordenación y aplicación de tributos que, conforme a lo expuesto, sean de competencia estatal*" [FJ. 5 D)]. Así, en relación a los preceptos constitucionales alegados por el Estado, será preciso examinar la incidencia que las normas del Código tienen sobre los arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE para verificar si existe o no invasión competencial. Y, asimismo, aún si no existe tal invasión competencial, y sin perjuicio de la plena validez de la norma autonómica respecto a los tributos propios, todavía deberá determinarse si excede o no del ámbito constitucional de la cesión para determinar si resulta también aplicable a los tributos cedidos. "*En consecuencia, en tanto no vulneren los títulos competenciales que reservan al Estado la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, los preceptos del Código tributario serán de aplicación a los tributos propios y, en función de lo que disponga la normativa de cesión, podrán ser de aplicación también a los tributos estatales cedidos*" [FJ. 5 D)]. Éste es el planteamiento general de enjuiciamiento que establece la STC 65/2020.

Una segunda regla interpretativa es la que precisa los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer normas generales sobre el sistema tributario español, y en relación a los cuales procede examinar las previsiones de la Ley 17/2017 impugnada. Se trata de los siguientes: las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE); *las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)*; el p*rocedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE); la hacienda general (art. 149.1.14 CE*) y las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1 CE).

En esta extensa sentencia, cuyo examen pormenorizado exigiría un tratamiento específico, el Tribunal estima parcialmente una parte del recurso, en otra buena parte opta por una decisión interpretativa de constitucionalidad y el resto lo desestima.

2.2.4.– El alcance de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias

Los límites de la acción exterior de las Comunidades Autónomas vinculada específicamente al ejercicio sus competencias es abordado de nuevo por el Tribunal. En este caso por la STC 135/2020, de 23 de septiembre, con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno, contra el *Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña*. Los criterios interpretativos adoptados por el Tribunal para acordar la estimación parcial de este conflicto parten de la doctrina sentada en la STC 228/2016, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado en su momento contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.*

De acuerdo con ello, la doctrina constitucional sobre la competencia referida a la acción exterior de la Generalidad, habilita para llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia y para la promoción de sus intereses, con respeto siempre a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). La actuación autonómica en este ámbito ha de ser entendida en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su art. 193, que vincula la acción exterior de la Generalitat a la que se derive directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE) (STC 228/2020, FJ 7).

A este encuadramiento competencial general y a fin de perfilar sus contornos, es preciso añadir la competencia de coordinación del Estado dirigida a garantizar los objetivos de política exterior; el principio de unidad de acción en el exterior que recoge la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, que parte de la premisa según la cual las Comunidades Autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior, pero de forma coordinada. Asimismo, este canon se completa con el deber de lealtad constitucional que se ha de concretar en un deber de auxilio recíproco y de fidelidad a la Constitución.

De acuerdo, pues, con este parámetro interpretativo, en la sentencia de estimación parcial del conflicto planteado por el Estado, se declaran inconstitucionales y nulos, entre otros, los incisos de los preceptos del Acuerdo referidos a: "redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G"; a dar "un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano", "orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas

sólidas relaciones de futuro"; las previsiones normativas que sean aplicables a las infraestructuras de titularidad estatal; las referencias a "Cataluña como actor reconocido en el mundo", o a "Avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global". El punto 75 del Acuerdo se resuelve de forma interpretativa, argumentando su constitucionalidad en los términos del fundamento jurídico 7 B); el punto 77 ha de interpretarse conforme al fundamento jurídico 7 C) a); y los puntos 79, 82 y 83 no son inconstitucionales interpretados de conformidad con el fundamento jurídico 7 C) c) ii).

2.2.5.– El principio de la defensa de la libre competencia y su incidencia competencial

Este presupuesto y a la vez límite de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, es interpretado en la STC 152/2020, de 22 de octubre, con ocasión del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña respecto del escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente "Campaña de Consumo Estratégico".

El objeto del conflicto que se dirimía en este caso era determinar a qué administración corresponde la competencia ejecutiva para resolver si la campaña "Consumo Estratégico", impulsada por la entidad privada, Asamblea Nacional Catalana (ANC), vulneraba la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. La Generalitat sostenía que la reclamación del expediente por el Estado, basada en el dictamen emitido el día 21 de febrero de 2020 por la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, se fundamenta en unos criterios interpretativos, con elementos analógicos y valoraciones apriorísticas, que vulneran la doctrina constitucional sentada en su STC 208/1999, de 11 de noviembre. Asimismo, añadía que no se había acreditado el efecto supra-autonómico de la campaña, por lo que la instrucción y resolución del procedimiento de defensa de la competencia corresponde a la Autoridad Catalana y no a la CNMC.

A su vez, cabe reseñar también, que según la opinión emitida del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en su condición de órgano consultivo de control de constitucionalidad y estatutoriedad, en su dictamen 5/2020, de 29 de mayo, de carácter preceptivo al planteamiento por la Generalidad de un conflicto positivo de competencias, interpretó en "Conclusión única" que: "*La Autoridad Catalana de la Competencia es el órgano competente para instruir y resolver el expediente sobre la denuncia presentada contra la campaña «Consumo Estratégico», al amparo de las competencias ejecutivas previstas en el art. 154.2 EAC y en aplicación del art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. Este último precepto, interpretado de acuerdo con el sistema de distribución constitucional y estatutario de competencias, según el*

cual la asunción por parte del Estado de la potestad sancionadora es excepcional y únicamente resulta legítima si se evidencia de forma clara y suficiente un efecto extraterritorial significativo o una alteración sustancial del conjunto del mercado estatal por la conducta denunciada, exigencias que en este caso no concurren ni se deducen ni siquiera indiciariamente".

Sin embargo, el Tribunal interpretó, precisamente, que dichos indicios se daban y por ello desestimó el conflicto de competencias formulado por la Generalidad. Ahora bien, antes de abordar el fondo de la cuestión realizó una serie de precisiones previas a tener en cuenta: a) que habían de quedar fuera del ámbito del proceso las cuestiones de si la ANC está o no sujeta a las previsiones de la Ley de defensa de la competencia o si la campaña "Consumo estratégico" incurre en alguna de las conductas prohibidas por dicha ley o si puede ampararse en la libertad de expresión constitucionalmente garantizada. En este sentido, interpretó que, lógicamente, tales aspectos, que afectan a la cuestión de fondo suscitada en el expediente sobre defensa de la competencia abierto, habrían de abordarse al sustanciar el procedimiento iniciado por la posible infracción de la citada ley, con independencia de que lo haga el organismo estatal o el autonómico; b) en consecuencia, el objeto proceso constitucional se circunscribía a determinar si la competencia en disputa corresponde a la CNMC o a la Autoridad Catalana de la Competencia.

Sobre el fondo de la cuestión suscitada, el Tribunal interpreta que a diferencia de lo que la Generalidad argumenta, esto es, que la campaña de la entidad ANC se localiza en Cataluña y que los consumidores como los proveedores a los que va dirigida, son del ámbito catalán, resultaba preciso tener en cuenta otro criterio, que a la postre resulta decisivo: que *"(...) no es la localización de la conducta o de los agentes que participan en ella, sino el alcance de los efectos que puede provocar sobre la competencia, al pretender dificultar la presencia en el mercado catalán de ciertos operadores por razones ajenas a los criterios de eficiencia de las prestaciones que deben prevalecer en el mercado"* (FJ 4). El Tribunal entiende, por tanto, que el efecto supra-autonómico está presente y, en consecuencia, el principio de integración constitucional *ex* art. 139.2CE ha de ser preservado.

2.2.6.– La garantía de la autonomía local

El alcance del principio de la autonomía local del art. 137 CE aparece con el gran relieve en la STC 82/2020, de 15 de julio, en relación al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.* El recurso entiende que la ley autonómica vulnera el principio de la autonomía local y de suficiencia financiera de las diputaciones provinciales. La sentencia estima parcialmente el recurso. De su fundamentación cabe extraer algunas conclusiones de interés interpretativo sobre el alcance de la garantía de la autonomía local, tomando como referencia la STC 41/2016.

La primera permite delimitar el concepto de autonomía local en el sentido de la comunidad local en participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. A este respecto, el nivel de

intensidad de dicha participación habrá de graduarse con respecto a la relación existente entre los intereses locales y supralocales en aquellos asuntos o materias que les afecten. La segunda establece que la capacidad de intervención de los distintos locales en los asuntos que les afectan se habrá de calibrar en función del saldo favorable a sus intereses en un ámbito determinado; de acuerdo con ello, el legislador sectorial puede conferir mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial, en especial a través de la coordinación de la actividad de las actividad de las corporaciones locales, como consecuencia de la posición de superioridad en la que se encuentra el ente coordinador. De esta forma, si bien la sentencia rechaza parte de los motivos alegados por el recurso, estima el referido a los porcentajes de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del sistema de financiación de asistencia local, puesto que –interpreta– dicho porcentaje debe realizarse a través de planes sectoriales, y no de manera directa a través de un precepto legal. Y, finalmente, la tercera que se refiere específicamente a la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales, establece que la Comunidad Autónoma, junto con el Estado, son corresponsables en su asegurar su garantía.

2.2.7.– La potestad para convocar un referéndum de ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía

Finalmente, la STC 13/2020, de 28 de enero, abordó un tema de importancia menor que surgió con una previsión de la *Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón*. Dicha ley planteaba un problema de legalidad estatutaria, al atribuir, de forma contraria a la previsión del art. 115.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, la competencia para convocar un referéndum de ratificación de la reforma del estatuto al presidente de la Comunidad y no al Gobierno, en tanto que órgano colegiado, tal como prescribe el Estatuto.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

En el año 2020 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado limitada y condicionada por los efectos que la pandemia de la Covid-19 ha producido, y continúa produciendo, en el ámbito sanitario, humanitario, económico y social. Ello ha conducido a una profunda renovación de los instrumentos presupuestarios de la UE, que se han recogido en el Marco Financiero Plurianual (MFP) que ha de regir los destinos del presupuesto durante el septenio 2021-2127 aprobado en diciembre. Adicionalmente, este curso también se ha subordinado a la negociación de la UE con el Reino Unido del acuerdo que enmarque las relaciones entre ambos, una vez efectuada, el 31 de enero de 2020, la retirada del Reino Unido.

1.– La pandemia de la Covid-19, toma carta de naturaleza en España a principios del mes de marzo, con el inicio del estado de alarma. Con anterioridad, el surgimiento de casos en la ciudad china de Wuhan y el posterior desarrollo de la epidemia en Italia eran observados con preocupación, pero con una cierta distancia. Es el 12 de marzo, cuando el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) señala la necesidad de adoptar de forma inmediata medidas de contención. Al día siguiente la Comisión publicaba una comunicación definiendo su respuesta económica para hacer frente al brote de Covid-1, y el 14 de marzo se decretaba el estado de alarma en España (COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020).

En la comunicación de la Comisión se trazaba una primera respuesta económica y se exponían de forma general las medidas que debían adoptarse desde las instancias europeas para atemperar las consecuencias de la crisis que se vislumbraba. Se previeron actuaciones que dieran una primera respuesta a mejorar el funcionamiento del mercado interior en relación con el transporte y el acceso a los suministros médicos necesarios para el tratamiento de la pandemia y se concretaron instrumentos, normativos y financieros para intentar atenuar el impacto en la economía de los Estados miembros.

Entre las primeras reacciones adoptadas por los Estados miembros ante el avance de la pandemia fue cerrar las fronteras para contener la epidemia. La Comisión adoptó acciones para intentar garantizar, en la medida de lo posible, el funcionamiento y la integridad del mercado interior. La idea principal consistía en diseñar unas pautas de comportamiento que compaginaran la protección de la salud pública con la preservación de la libre circulación de mercancías y de personas para no debilitar más la actividad económica. Así, en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo se especifica un conjunto de criterios y directrices

para regular el funcionamiento del transporte de bienes y servicios (Comunicación 2020/C 86 I/01) instando a mantener las cadenas de suministro para evitar el desabastecimiento de los bienes considerados esenciales y en la Comunicación de 26 de marzo se invita a los Estados a desarrollar un conjunto de medidas operativas de diverso tipo para facilitar el transporte aéreo de mercancías (Comunicación 2020/C 100 I/01).

Respecto a la libre circulación de trabajadores a Comisión también adoptó una Comunicación, publicada el 30 de marzo (Comunicación de la Comisión 2020/C 102 I/03) donde instaba a los Estados miembros a cumplir unas pautas de comportamiento para permitir el ejercicio de la libre circulación de trabajadores en sentido amplio, es decir, aplicables no solo a aquellos que ejercen una actividad económica por cuenta ajena, sino también a los trabajadores por cuenta propia, que en puridad se incluyen en el ámbito de aplicación del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, y siempre que se dedicasen a una actividad calificada como crítica. Entre éstos se incluían a tanto a los profesionales de la salud y de los sectores farmacéutico y sanitario como los trabajadores del sector transporte, incluyendo personal que desarrolla sus actividades en el sector alimentario o profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones.

Desde la vertiente más amplia de la libre circulación de personas, referente al derecho de desplazamiento, estancia y residencia en el seno del espacio Schengen, la situación ha sido, y es, diferente. Las circunstancias excepcionales ocasionadas por el crecimiento exponencial de las infecciones en los países europeos han ocasionado restricciones a la libre circulación de personas con la finalidad de proteger la salud pública, y entre estas medidas restrictivas se incluye la reinstauración de los controles fronterizos internos.

2.– La Unión Europea, al inicio de la pandemia, adoptó una serie de iniciativas en apoyo de las acciones adoptadas por las autoridades estatales que permitían que éstas tuvieran más margen de maniobra para luchar contra las consecuencias de la pandemia.

En primer lugar, y en el ámbito de las normas sobre libre competencia, se facultó a las autoridades estatales competentes a conceder asistencia urgente, con carácter temporal, a las empresas que, sin intervención, estarían condenadas a su desaparición, mediante préstamos y garantías, que satisfagan las necesidades operativas, durante un plazo de tiempo limitado. A tal efecto, la Comisión adoptó una Comunicación, el 19 de marzo, instaurando un Marco Temporal de medidas de ayuda estatales dirigidas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia de la Covid-19 (Comunicación 2020/C 91 I/01), mediante la cual se autorizaba que los Estados desarrollasen una tipología de ayudas que abarcan desde subvenciones directas y ventajas fiscales, limitadas a una determinada cantidad, hasta la concesión de seguros de créditos a la exportación a corto plazo y el otorgamiento de garantías públicas a los préstamos concedidos a las empresas. Este marco ha sido revisado en varias ocasiones.

En una modificación inicial, el 3 de abril, la Comisión Europea incorporó nuevas medidas, incluyendo ayudas destinadas a acelerar la investigación, el ensayo y la producción de productos relacionados con la Covid-19, proteger el empleo y seguir respaldando la economía durante la crisis. La segunda revisión se produjo el 8 de mayo, con la voluntad de ampliar el ámbito de aplicación y facilitar el acceso al capital y la liquidez a las empresas afectadas por la crisis proporcionando los criterios según los cuales las autoridades estatales pueden apoyar a los agentes económicos inyectando capital. Finalmente, el 29 de junio se efectuó una tercera alteración del marco temporal, mediante la cual se ampliaba la concesión de ayudas estatales a las microempresas y las pequeñas empresas (menos de 50 trabajadores y con facturación anual inferior a los 10 millones de euros), así como las denominadas empresas emergentes de carácter innovador. Inicialmente el Marco temporal debía expirar el 31 de diciembre de 2020, salvo en el caso de las medidas de recapitalización, que podían concederse hasta el 30 de junio de 2021. Ahora bien, la prolongación de la precaria situación sanitaria y el agravamiento de las crisis económica y social ha provocado que la Comisión haya propuesto ampliar las ayudas y prorrogarlas hasta el 31 de junio de 2021.

En segundo lugar, el Banco Central Europeo (BCE) propuso, al inicio de la pandemia, un programa de compra de deuda, tanto pública como corporativa, de los países miembros. En efecto, el BCE adoptó, el 24 de marzo, la Decisión 2020/440 mediante la cual se aprobaba un programa temporal de compras de activos de los Estados afectados por la pandemia, conocido como PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme). Inicialmente el PEPP autorizaba a los Bancos Centrales de la eurozona la compra de activos por un valor máximo de 750.000 millones de euros, durante un tiempo limitado que, inicialmente, finalizaba en el año 2020. Con posterioridad en sus reuniones de 4 de junio y 10 de diciembre, el Consejo de Gobierno del BCE amplió la cantidad inicial en 1.100.000 millones (600.000 millones en junio y 500.000 millones en diciembre) elevando la suma total de la acción hasta los 1.850 millones de euros, y retardando hasta el 30 de marzo de 2022, el horizonte temporal de la compra. De todas formas, la cifra es aproximada dado que el Consejo de Gobierno ha dejado la puerta abierta a continuar efectuando adquisiciones "hasta que considere que la fase de crisis del coronavirus ha terminado".

En este contexto también cabe mencionar la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los países que integran la Unión Económica y Monetaria (UEM), como es conocido, están sujetos al cumplimiento de una rígida disciplina presupuestaria determinada por unos umbrales de referencia consistentes en mantener un déficit público no superior al 3% y un porcentaje de deuda pública inferior al 60% del Producto Interior Bruto (PIB). Para garantizar de forma efectiva el mantenimiento de estos parámetros se articuló el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). La experiencia adquirida durante la gestión de la crisis económica y financiera aconsejaron, en 2011, la adaptación del PEC, y entre las medidas incluidas se introdujo una cláusula de salvaguardia cuya invocación permitiera suspender transitoriamente su aplicación y autorizar un endeudamiento estatal superior.

3.– Entre los instrumentos financieros aprobados inicialmente por la UE se subraya el denominado El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (the temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) cuyo Reglamento fue aprobado por el Consejo el 19 de mayo (Reglamento 2020/679). La finalidad de SURE es ayudar a financiar la respuesta a las perturbaciones económicas sufridas como consecuencia de la pandemia y se centra, fundamentalmente, en las destinadas a apoyar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares encaminadas a proteger a los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena (como, por ejemplo, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)) y, accesoriamente, a sufragar algunas medidas relacionadas con la salud, en particular, en el lugar de trabajo.

El importe máximo de la asistencia financiera prevista es de 100.000 millones de euros destinados a la concesión de préstamos. El Consejo ha concedido ayuda a 17 países por una cuantía de 87.900 millones de euros. En el caso español, el préstamo asignado es de 21.300 millones, con un plazo de vencimiento máximo de 15 años, la disponibilidad de la ayuda concedida será de 18 meses y se realizará en un máximo de diez tramos. De hecho, a finales de octubre se desembolsó el primero por un valor de 6.000 millones de euros y a mediados de noviembre el segundo por 4.000 millones de euros.

La novedad de esta iniciativa reside en la forma de financiación del SURE, dado que el Consejo faculta a la Comisión para que, en nombre de la UE, contraiga préstamos en los mercados internacionales o con entidades financieras. En puridad, la novedad reside en el volumen de deuda solicitado, ya que la UE habitualmente requiere financiación en los mercados de capitales, si bien las cantidades demandadas son mucho más moderadas.

El pasivo derivado de estos préstamos cuenta con unas garantías suplementarias de los Estados por valor del 25% de los préstamos que se concedan en consonancia con su cuota respectiva en la RNB de la Unión. En efecto, para proteger la solvencia y la calificación crediticia de la UE, el dinero recaudado mediante la emisión de bonos está garantizado no sólo por el llamado "margen de maniobra" del presupuesto de la UE (es decir, los recursos adicionales que la Comisión puede solicitar de los países miembros para atender sus deudas, principal e intereses, en caso de incumplimiento de un deudor), sino también por 25.000 millones de euros adicionales en garantías irrevocables directas de países miembros. En este sentido, y en el contexto del SURE, la Comisión Europea realizó, el 21 de octubre, dos emisiones de bonos por valor de 17.000 millones de euros, el primero por 10.000 millones de euros con vencimiento en octubre de 2030 y el segundo de 7.000 millones de euros a reembolsar en 2040.

4.– El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) también se ha dirigido al apoyo y refuerzo de la estabilidad financiera de los miembros de la Eurozona. El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo, creada mediante un Tratado entre los Estados de la Eurozona, en el año 2012. Desde el 1 de julio de 2013 se ha convertido en la única instancia del entorno de la UE

que concede asistencia financiera a los países de la UEM con dificultades para capitalizarse autónomamente.

El diseño y las características de la ayuda fueron acordados en la reunión del Eurogrupo celebrada el 8 de mayo y fueron implementados por el Consejo de Gobernadores del MEDE. En este sentido el tipo de intervención elegido consiste en la concesión de préstamos con carácter preventivo, para garantizar su financiación. El Tratado MEDE prevé dos tipos de modalidades, las líneas de crédito precautorias condicionadas, que pueden ser utilizadas por Estados miembros que tienen una economía saneada y respetan los criterios del PEC, y las líneas de crédito con condicionalidad reforzada, si el Estado no satisface con los criterios en su totalidad, pero su economía se puede considerar saneada.

En relación con la crisis actual se ha optado por la segunda modalidad. El volumen del ayuda previsto comprendería, inicialmente, una suma equivalente al 2% del PIB del Estado en 2019, aproximadamente 240.000 millones de euros, de los cuales aproximadamente 25.000 millones serían los destinados a España, aunque se podría ajustar en función de la gravedad de la pandemia y de sus consecuencias económicas. El período para solicitar la línea de crédito finaliza en diciembre de 2022, y como todo crédito deberá devolverse, en un plazo determinado, con un término máximo de 10 años, a un tipo de interés bonificado, inferior al fijado en el mercado.

Este instrumento se constituye con un carácter finalista y está dirigido a ayudar a sufragar los gastos en atención médica de los servicios de salud y las respuestas relativas a la prevención y tratamiento dirigidas a frenar las consecuencias de la pandemia, que se hayan producido a partir del mes de febrero de 2020.

5.– El instrumento financiero más importante adoptado por las instituciones de la UE es Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) conocido como "Next Generation EU" que fue definitivamente aprobado el 14 de diciembre mediante el Reglamento del Consejo 2020/2094. El IRUE tiene asignados 750.000 millones de euros de los cuales 390.000 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 360.000 millones dedicados a préstamos.

El modo de funcionamiento implica que el Consejo autorizará a la Comisión a contraer empréstitos en nombre de la Unión. Los ingresos se transferirán a un repertorio de programas de conformidad con el IRUE. De entre éstos, el mejor dotado es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que ha sido finalmente aprobado, el 12 de febrero de 2021, por el Parlamento Europeo y el Consejo (Reglamento 2021/241). El MRR contará con 672.500 millones de euros, todo el montante destinado a los préstamos y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables. De las cuales, el 70% serán comprometidas durante los años 2021 y 2022, mientras que el 30% restante se deberán comprometer, en su totalidad, durante el año 2023, teniendo en cuenta una clave de reparto ajustada a la pérdida de PIB real durante los años 2020 y 2021.

6.– La aprobación del IRUE se encuentra estrechamente vinculada con el Marco Financiero Plurianual (MFP) para los años 2021-2027 que fue aprobado por el Consejo el 17 de diciembre y entró en vigor el 1 de enero de 2021 (Reglamento del Consejo 2020/2093), y con la Decisión sobre el sistema de recursos propios que adoptada por el Consejo el 14 de diciembre de 2020 y entrará en vigor una vez se hayan cumplimentado las exigencias previstas en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros (Decisión del Consejo 2020/2053).

El MFP expresa el flujo de recursos financieros que será preciso para hacer frente al gasto previsto durante un período de años, establece el monto total de los recursos utilizables durante el período, así como las cantidades máximas disponibles para asignar anualmente a las políticas generales, la distribución de las obligaciones asumidas por los Estados y la preasignación de los fondos para los principales programas de gasto.

La facultad conferida a la Comisión para contraer empréstitos está claramente limitada en cuanto a su magnitud, duración y alcance y se encuentra estrechamente vinculada al MFP. La Decisión sobre recursos propios que rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027, establece nuevas fuentes de financiación. También permite que la Comisión pueda contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros, la mayor parte de los cuales se concentrarán en el período 2021-2024, con la única finalidad de hacer frente a la crisis de la Covid-19, y con un horizonte temporal muy delimitado. La capacidad de endeudamiento neto de la Comisión cesará, a más tardar, a finales de 2026, para poder empezar a amortizar dentro del horizonte temporal del MFP. Los fondos recaudados se reembolsarán después de 2027 y, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2058, con los ingresos de los futuros presupuestos de la UE.

7.– Conviene ahora dedicar unas líneas a la actuación de la UE en materia de salud pública, si bien el ámbito competencial de la UE es marginal. En este sentido existen diversas actuaciones realizadas por la Comisión que incluye desde la compra centralizada de pruebas de diagnósticos y otros instrumentos de control hasta la adquisición centralizada de vacunas para combatir la Covid-19. En este sentido, la Comisión puso en marcha un procedimiento de adquisición conjunta con los Estados miembros, para suministros de laboratorio. Asimismo, el 18 de junio la Comisión aprobó una Decisión incluyendo el acuerdo con los Estados miembros sobre la adquisición de vacunas Covid-19 en nombre de éstos (Decisión C (2020) 4192 final). Según éste, la Comisión tiene el mandato de celebrar, en nombre de los Estados miembros participantes, acuerdos de compra anticipada con los fabricantes de vacunas con el objetivo de adquirir vacunas para combatir la pandemia de la Covid-19 a nivel de la Unión. La financiación de la compra se realiza mediante la activación de un instrumento de asistencia urgente (Reglamento del Consejo 2020/521 de 14 de abril de 2020) para permitir financiar los gastos necesarios para hacer frente a la pandemia de Covid-19 durante el período comprendido entre el 1 de febrero de 2020 y el 31 de enero de 2022.

La finalidad de esta compra agregada consistía en forjar acuerdos con productores individuales de vacunas en nombre de los países de la UE. Una vez disponibles y autorizadas a nivel de la UE, todos los Estados miembros deberían tener acceso a las vacunas simultáneamente y la distribución se realiza per cápita para garantizar un acceso equitativo.

8.– El 31 de enero de 2020 el Reino Unido se retiró de la UE y dejó de ser un estado miembro de la UE. El acuerdo de estableciendo las condiciones de la retirada preveía un período transitorio desde el 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre del mismo año. Durante este período la normativa de la UE se ha seguido aplicando de forma efectiva en el Reino Unido.

La Unión Europea y el Reino Unido concertaron, el 24 de diciembre de 2020, el marco que regirá sus relaciones a partir del 1 de enero de 2021. Esta relación se sustenta sobre el Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACyC), donde no participan los Estados miembros y se acompaña de dos acuerdos suplementarios: el relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y protección de información clasificada y un Acuerdo sobre cooperación nuclear. El ACyC excluye expresamente a Gibraltar, que será objeto de un acuerdo posterior. En este sentido, España ha alcanzado con el Reino Unido un entendimiento acerca de elementos fundamentales de la futura relación entre la Unión Europea y el Reino Unido en lo que respecta a Gibraltar, con el fin de que sirva de base para la elaboración de las directrices de negociación de la UE.

El ACyC, consta de más de 1240 páginas incluyendo de anexos y protocolos, y acompañadas de varias declaraciones conjuntas de contenido político sobre diversos ámbitos. El Acuerdo se sistematiza en varias partes, en la primera se desarrollan las disposiciones generales y el marco institucional. En la segunda titulada comercio, transporte, pesca y otros acuerdos, se regula el contenido de la relación con respecto a un conjunto de sectores económicos muy variados, que englobarían desde el mercado interior hasta las políticas de la UE. Así, se reglamenta el intercambio de bienes y servicios, libre circulación de capitales, la coordinación de los sistemas de seguridad social (regulado con un protocolo muy detallado y específico), normas sobre libre competencia, los visados turísticos (de corta duración), política energética y de transportes....

La tercera se dedica a la cooperación policial y judicial en materia penal. Incluyendo la cooperación del Reino Unido con Europol y Eurojust, el intercambio de información sensible y clasificada, la protección e intercambio de datos, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La sección siguiente se dedica a la cooperación en el ámbito de la seguridad sanitaria y de la ciberseguridad. Finalmente, se consagra una parte a las condiciones de participación en los programas de la Unión (cuya negociación no ha finalizado y será aprobado por el Comité especializado en esta cuestión).

Institucionalmente, el ACyC está gobernado por un Consejo de Asociación, integrado por un miembro de la Comisión y un representante del Reino Unido a nivel ministerial que variarán en función de la materia objeto de discusión. Las finalidades del Consejo son, esencialmente, implementar y aplicar el acuer-

do y supervisar el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se constituyen un conjunto de Comités especializados, en las materias reguladas el ACyC cuya finalidad es asistir al Consejo de Asociación en estas tareas, y unos de Grupos de Trabajo, dependientes de los Comités especializados, sobre determinadas áreas concretas (productos orgánicos, vehículos a motor, productos medicinales y coordinación de los sistemas de seguridad social).

El Consejo de Asociación, y en su caso los Comités, podrán adoptar decisiones, por consenso, que serán vinculantes para las partes y los órganos establecidos en el Acuerdo, las Partes y para todos los órganos establecidos en el ACyC, incluyendo al órgano de solución de controversias previsto en el Acuerdo. En efecto, se prevé la constitución de un tribunal de arbitraje, integrado por tres miembros (elegidos a partir de una lista pre-establecida) encargado de dirimir las diferencias sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del ACyC y los acuerdos suplementarios al que acudirán las partes si el Consejo de Asociación no puede resolver la disputa.

Asimismo, se habilita la posibilidad de que, en determinados supuestos, una parte contratante pueda adoptar medidas de retorsión en caso de incumplimiento de la otra parte. Y se contempla que un incumplimiento grave de los compromisos adquiridos en el ACyC en materia de cambio climático, no proliferación de armas nucleares y respeto de los valores democráticos y los derechos fundamentales pueda conllevar la suspensión inmediata de todo o parte del Acuerdo.

Como hemos mencionado se trata de un Acuerdo entre la UE y el Reino Unido, donde no intervienen los Estados miembros, que requiere la aprobación del Consejo, por unanimidad, y el asentimiento del Parlamento Europeo. De otro lado, el Acuerdo deberá ser ratificado conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico británico. En todo caso, dado que el período transitorio finalizó el 31 de diciembre, se ha concedido su aplicación provisional a partir del 1 de enero de 2021 para dar tiempo a la finalización del proceso de manifestación del consentimiento.

Sylvia Martí Sánchez
Letrada de las Cortes Generales

Introducción

El año 2020 dejaba atrás un complicado año electoral y arrancaba recién inaugurada la XIV Legislatura, al haberse constituido el Senado, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, el 3 de diciembre de 2019. El 4 de febrero de 2020 se constituyó la Comisión General de Comunidades Autónomas y en ese momento nada hacía pensar que su primera reunión se iba a celebrar bajo la vigencia del estado de alarma con motivo de la crisis sanitaria generada por la Covid-19. Esta ha marcado sin duda el curso político y ha exigido del Senado y de sus órganos un enorme esfuerzo de adaptación jurídica, procedimental y tecnológica para cumplir puntualmente con el mandato constitucional dirigido a los poderes constitucionales del Estado de no interrumpir su funcionamiento durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio. Por lo que respecta al contenido de las iniciativas tramitadas, las hay por supuesto centradas en la gestión de la crisis sanitaria, pero el Senado ha abordado otras muchas iniciativas de contenido autonómico relacionadas con problemas varios que la pandemia no solamente no elimina, sino que en ocasiones cataliza, tal y como veremos en los apartados siguientes.

1.– Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos expositivos conviene aclarar en primer lugar que entendemos por iniciativas de contenido autonómico, no aquellas que tienen una incidencia en las Comunidades Autónomas, que serían la mayoría, sino aquellas cuyo objeto se refiere específicamente a la articulación del sistema autonómico o a una Comunidad Autónoma en particular, sin perjuicio de mencionar también, por su indudable interés territorial, las iniciativas referidas con carácter general a las entidades locales. Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en el pleno en 2020, pueden agruparse en los siguientes bloques: preguntas orales en pleno, mociones, interpelaciones y mociones consecuencia de interpelación, y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas. A su vez, distinguiremos dentro de cada grupo las que se refieren al sistema autonómico en su conjunto, de las que afectan a una Comunidad Autónoma en concreto.

1.1.– Preguntas orales en pleno

Las preguntas orales en Pleno, por su carácter mediático, ocupan una posición estelar entre las iniciativas de control al Gobierno. En consecuencia, y teniendo en cuenta el sistema de cupos, los senadores y grupos parlamentarios se ven constreñidos a seleccionar sus prioridades a la hora de presentar este tipo de iniciativas, lo que las convierte en un indicador muy fiable para detectar los temas que políticamente importan en el seno de las Cámaras. Por lo que respecta al Senado, lo más destacable es que la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versan sobre temas que de una u otra forma afectan al conjunto del país y, comparativamente muy pocas, versan sobre el sistema autonómico o Comunidades Autónomas en particular.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del sistema autonómico, la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y financieras han sido el eje del debate. Así, en mayo, se preguntó al Gobierno por el papel que habían tenido las Comunidades Autónomas en la decisión de levantar el confinamiento generalizado, por la opinión del Gobierno sobre la devolución de las competencias de gestión a las Comunidades Autónomas y por la flexibilización de las reglas de estabilidad presupuestaria en beneficio de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Muy en sintonía con la preocupación financiera, fue objeto también de pregunta en pleno –y como veremos también de otras iniciativas– la fecha prevista por el Gobierno para abonar el IVA pendiente de 2017 a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Más recientemente, en el primer Pleno del mes de diciembre, se preguntó al Gobierno sobre la previsión de un plan de medidas de salud pública frente a la Covid-19 para la celebración de las fiestas de Navidad de cumplimiento obligatorio en todas las Comunidades Autónomas y sobre la fecha prevista para el proyecto educativo "Memoria y prevención del terrorismo" en coordinación con las Comunidades Autónomas.

No podemos dejar de mencionar aquí las preguntas en relación con el Senado como cámara de representación territorial, detrás de las cuales se percibe cierta preocupación por la función del Senado y un anhelo de revitalizar su función. Así, en la sesión plenaria de 5 de mayo, es decir, todavía prorrogado el estado de alarma, se preguntó al Gobierno el motivo por el cual su presidente no acudió a la sesión de la Comisión General de Comunidades Autónomas de 30 de abril –a la que haremos referencia con posterioridad– a pesar de las peticiones expresas de varios presidentes autonómicos. Dos semanas después se preguntó al Gobierno sobre si se planteaba la posibilidad de retomar el debate histórico sobre el papel del Senado e iniciar los trámites para la reforma de la Cámara Alta, con el fin de que esta pueda asumir la función constitucionalmente reconocida como cámara de las Comunidades Autónomas. Más específicamente en relación con la crisis sanitaria, en el pleno de 30 de junio se preguntó sobre el papel a desempeñar por el Senado en la desescalada y en la vuelta a la normalidad.

En cuanto a preguntas planteadas en relación con Comunidades Autónomas concretas, se han formulado para Cantabria (problemas consecuencia de inundaciones, partidas presupuestarias), Islas Baleares (menores tutelados, financiación, programa piloto de turismo seguro), Galicia (obras de alta velocidad, financiación), Andalucía (empleo del sector aeronáutico, cumplimiento del Estatuto de

Autonomía), Canarias (expedientes de regulación de empleo en el sector turístico, gestión de la crisis migratoria, aportación al Plan Reactiva Canarias), Navarra (defensa de su identidad y autogobierno, participación en el fondo para paliar los efectos de la Covid-19, cumplimiento de los compromisos del Gobierno), Comunidad de Madrid (criterios científicos que motivaron la declaración del estado de alarma), País Vasco (frecuencias líneas ferroviarias, participación en el fondo para paliar los efectos de la Covid-19) y, sobre todo, para Cataluña (justicia del sistema de financiación de régimen común, deudas reconocidas por el Gobierno, respeto del mandato democrático del presidente de la Generalitat, persecución y represalias de una parte significativa del pueblo catalán, despoblación de zonas rurales, déficit de jueces, consecuencias de la sentencia absolutoria del Major de los Mossos d'Esquadra, actuación de la Guardia Civil en la operación Volhov, respeto del sistema educativo catalán).

1.2.– Mociones

Los temas financieros han tenido un protagonismo especial durante el año 2020. Así, la devolución a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente al ejercicio 2017 fue objeto de dos mociones. También ha sido elemento de debate la financiación de las entidades locales mediante una moción por la que se instaba al Gobierno a rectificar y a derogar el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales y consensuar con las formaciones políticas un acuerdo que atendiera a las necesidades y prioridades de las entidades locales. Incluso las funciones del Senado fueron debatidas al hilo de la presentación de una moción por la que se instaba al Gobierno a renunciar a la reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Fuera del ámbito financiero cabe destacar el debate sobre una de las piezas de nuestro engranaje territorial, las Diputaciones Provinciales, en relación con las cuales se tramitó una moción por la que se instaba al Gobierno a la adopción de diversas medidas de respeto y reivindicación de aquellas. Finalmente, por lo que respecta a este primer bloque de mociones generales, hay que tener en cuenta la aprobación de la moción por la que se instaba al Gobierno a cumplir con lo establecido en la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias y poner en marcha las medidas necesarias para la normalización lingüística.

En relación con Comunidades Autónomas determinadas, se aprobó una moción por la que se instaba al Gobierno al impulso de una estrategia por la dignidad de los temporeros y temporeras de Andalucía ante su situación de emergencia vital y otra por la que se instaba al Gobierno a la aprobación de un plan específico para la reactivación del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Canarias. Se abordó también la ejecución de las inversiones del Estado en Cataluña, rechazándose la moción que instaba a su aceleración.

1.3.– Interpelaciones

Siguiendo la sistemática del apartado anterior, iniciaremos el correspondiente a las interpelaciones con las más generales y, no es de extrañar, que estas estuvieran motivadas por la pandemia, tanto en su vertiente sanitaria como en el impacto financiero. Ya en el pleno de 21 de abril se formuló una interpelación sobre las previsiones del Ministerio de Hacienda con respecto al planteamiento de modificaciones legislativas que permitieran a los Ayuntamientos gastar progresivamente el total del remanente de tesorería. Si esta iniciativa se centraba en los municipios, la formulada en el mes de junio interpelaba sobre los criterios del Gobierno para el reparto del fondo de 16.000 millones de euros a distribuir entre las Comunidades Autónomas para paliar las consecuencias sanitarias y económicas de la Covid-19.

Las interpelaciones en relación con Comunidades Autónomas determinadas han versado sobre temáticas muy distintas. Así, si para el País Vasco se interpeló sobre el cumplimiento de su Estatuto de Autonomía y del Amejoramiento Navarro y en relación con Galicia se abordó el grado de ejecución de distintos proyectos de infraestructuras, la Comunidad de Madrid fue objeto de atención específica al interpelarse sobre los criterios seguidos por el Gobierno para decretar el estado de alarma en dicha Comunidad, si había contado con la opinión de expertos y, en su caso, quiénes habían sido los expertos asesores. Objeto de especial interés ha sido la llegada de inmigración a Canarias con la tramitación de dos interpelaciones en sendas sesiones plenarias de septiembre y octubre.

Todos estos temas fueron objeto de interpelaciones, tal y como acabamos de señalar, y más tarde como mociones al amparo del art. 173.2 del Reglamento del Senado, que permite al interpelante que no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno, presentar una moción.

1.4.– Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Durante el año 2020 se han presentado al amparo del art. 145.2 de la Constitución, tres convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas:

– Prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB) en Navarra.

– Convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Junta de Castilla y León Nº 10L/7900-0001.

– Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, para la gestión y la prestación de servicios propios en materia de innovación sanitaria, consistente en el proyecto "Medicina Personalizada-Macrodatos".

Recordemos brevemente que de conformidad con la interpretación que se viene haciendo del art. 137 del Reglamento del Senado, aquellos convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas que

no necesitan autorización de las Cortes Generales, sino que estas sólo han de ser informadas de su celebración, y respecto de los cuales no se presente ninguna propuesta de que necesiten ser autorizados, se someterán directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminados por la Comisión General de Comunidades Autónomas. Solo si se presentaran propuestas de ese tipo, el convenio del que se tratara se remitiría para su dictamen a la Comisión, siguiéndose el procedimiento establecido en el art. 137 del Reglamento del Senado. Para ninguno de los tres convenios comunicados al Senado se presentaron propuestas, por lo que el Pleno tomó directamente conocimiento de aquellos.

2.– Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuya sesión constitutiva se celebró el 4 de febrero, se ha reunido en dos ocasiones: el 30 de abril y el 16 de noviembre.

La sesión del 30 de abril, convocada al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado para debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes Comunidades Autónomas, se celebró en condiciones excepcionales, ya que a las peculiaridades que de por sí presenta la convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas, había que sumarle el hecho de ser la primera comisión que se reunía en el Senado estando vigente el estado de alarma y, por lo tanto, el confinamiento generalizado. Las dificultades se pusieron de manifiesto en una primera reunión de la Mesa y Portavoces celebrada por vía telemática el 8 de abril en la que se acordó encargar un informe jurídico a los Letrados de la Cámara sobre la viabilidad de que la comisión se desarrollara total o parcialmente por videoconferencia. Con motivo del estado de alarma, los Letrados de las Cortes Generales han tenido que pronunciarse en varias ocasiones sobre la posibilidad de que el Pleno de la cámara, sus comisiones y ponencias celebren sesiones por videoconferencia y siempre se ha argumentado la inviabilidad jurídica, siguiendo la jurisprudencia constitucional, al no estar prevista reglamentariamente la limitación del derecho a la actividad parlamentaria presencial. En el caso de la Comisión General de Comunidades Autónomas, y asumiendo la imposibilidad de celebrar la sesión por videoconferencia, había no obstante que determinar la viabilidad jurídica de transmitir por esta vía ciertas intervenciones, concretamente las de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Tras analizar detenidamente la naturaleza de su participación según las previsiones reglamentarias, se llegó a la conclusión de que la asistencia de los senadores a los debates presenciales con los consejeros celebrados en la comisión, forma parte del núcleo de su derecho al ejercicio de cargo público (art.23 CE), por lo que, ante la ausencia de excepción reglamentaria expresamente prevista y siguiendo la firme jurisprudencia constitucional en este sentido, ha de tratarse de actividad parlamentaria presencial. No obstante, los diversos informes jurídicos siempre han dejado la puerta abierta a acuerdos de naturaleza política entre los parlamentarios para autolimitarse en el sentido de pactar la asistencia de un número reducido de asistentes con el fin de minimizar al máximo la movilidad y el contacto social. Así se hizo en la reunión de la Mesa

y Portavoces de 16 de abril, en la que se llegó al compromiso político de limitar la presencia en la comisión a un número reducido de senadores por grupo parlamentario atendiendo a su importancia numérica, además de no hacer uso de la lista de oradores. Fue en estas condiciones verdaderamente excepcionales que se celebró la sesión de la Comisión el 30 de abril con el punto del orden del día ya mencionado: debatir la situación generada por el estado de alarma en las diferentes Comunidades Autónomas.

La segunda sesión de la Comisión se celebró el 16 de noviembre y en condiciones ya, por lo menos desde el punto de vista parlamentario, de cierta normalidad. En la reunión de la Mesa y Portavoces de 6 de noviembre se acordó que la sesión de la Comisión se dedicara a la tramitación de mociones, que finalmente fueron las siguientes:

– Moción del Grupo Parlamentario Nacionalista en el Senado Junts Per Catalunya– Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario por la que se insta al Gobierno a convocar a la Comisión Mixta de Transferencias entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado a fin de iniciar el proceso de desarrollo y transferencia de competencias previsto en su nuevo Estatuto de Autonomía. (661/000018)

– Moción del Grupo Parlamentario Mixto por la que se acuerda la creación, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de una Ponencia de estudio que aborde las modificaciones que deberán incluirse en el Reglamento de la Cámara para dinamizar su actividad política e institucional. (661/000636)

– Moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que se insta al Gobierno al impulso en cada Comunidad Autónoma de una educación pública, igualitaria y correctamente financiada. (661/000637)

– Moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado por la que insta al Gobierno a crear la Agencia Nacional para la Recuperación como organismo independiente encargado de seleccionar y coordinar la distribución de los fondos de recuperación procedentes de la Unión Europea para salir de la situación de crisis provocada por la pandemia. (661/000640)

– Moción del Grupo Parlamentario Popular en el Senado por la que se insta al Gobierno a impulsar un amplio diálogo con las administraciones territoriales para conseguir impulsar la transición ecológica, la digitalización y la reindustrialización y atraer inversión privada para el desarrollo de los distintos programas que sirvan para dinamizar el crecimiento de la economía española y el empleo. (661/000641)

Una breve mención se requiere a la inclusión como primer punto del orden del día relativo a la designación de la ponencia en relación con la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. La constitución de la ponencia se efectuó a pesar de no haber concluido el plazo de presentación de enmiendas, ya que la tramitación y el debate de la iniciativa en el Congreso de los Diputados hacían pensar que algún grupo parlamentario iba a enmendar el texto. Finalmente se retiraron las enmiendas presentadas y la propuesta de

reforma se tramitó de conformidad con lo previsto en el punto segundo de la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993: en el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, la propuesta pasará directamente al Pleno. La inciativa se ha incluido en el orden del día de la sesión plenaria del próximo 2 y 3 de febrero.

3.– Balance de la actividad del Senado

Dadas las condiciones excepcionales que han dominado el año 2020, es difícil hacer un balance de este primer año de legislatura con el mismo prisma que en tiempos ordinarios. Sin embargo, prescindiendo de comparativas, sí se puede concluir que la Cámara Alta en su conjunto ha procurado adaptarse lo mejor posible a una crisis sanitaria que exigía medidas administrativas, tecnológicas y políticas urgentes y extraordinarias para poder continuar con el normal funcionamiento requerido en un Estado Democrático de Derecho. La Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre la utilización del voto telemático mientras el mantenimiento de las medidas de distanciamiento físico impida la presencia de todos los senadores en las sesiones plenarias, es un buen ejemplo, pero no el único. Algunas reuniones, como las de las Mesas, tanto de la Cámara como de las Comisiones, han podido ser telemáticas. No así las reuniones del pleno, de las comisiones y de las ponencias, pero, salvo las sesiones plenarias para las que los requerimientos de distanciamiento imponen limitación de asistencia, el resto de las sesiones, puesto que los espacios de la Cámara permiten hacerlo con total seguridad, se están celebrando con la asistencia de todos sus miembros.

Ya hemos visto en el recorrido por las distintas iniciativas cuáles han sido los temas de índole autonómica que se han planteado. Sabido es que el Reglamento del Senado, sin necesidad de reformas, ofrece no pocas posibilidades para reforzar su carácter como cámara de representación territorial y potenciar su visibilidad. En este sentido, y aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, cabe mencionar por último la celebración en la Cámara Alta de la XXIII Conferencia de Presidentes. Si bien se trata de un foro no parlamentario, la celebración en el Palacio del Senado de la reunión del máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, tiene un elevado carácter simbólico para la Cámara Alta.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Natalia Caicedo Camacho
Universitat de Barcelona

1.– Rasgos generales

La actuación de los órganos mixtos de colaboración durante el 2020 estuvo determinada por la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. La pandemia es la estrella y la actividad de todas las conferencias gira alrededor de las medidas, respuestas y acciones por la crisis sanitaria. Este año destaca especialmente por la reactivación de la Conferencia de Presidentes autonómicos con total de 17 reuniones a lo largo del año, así como por la hiperactividad de las conferencias sectoriales con un total de 166 reuniones. El total de reuniones realizadas a lo largo del 2020 superó, con gran diferencia, a la media de años anteriores situada entre 50 y 60 reuniones.

La Conferencia de Presidentes máximo órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se había reunido tan solo en 6 ocasiones desde su creación en 2004. En el 2020 tuvo un impulso sin precedentes con total de 17 reuniones entre el mes de marzo y octubre. Sobre la actividad de las Conferencias sectoriales el protagonista fue el Consejo Interterritorial de Salud (CIS), su actividad copo una tercera parte de las reuniones realizas y las decisiones adoptadas se centraron en la lucha contra la Covid-19. Este órgano se reunió en 66 ocasiones, reuniones que se celebraron todas las semanas (2 o 3 por semana) y una media de 10 reuniones por mes.

También destacaron por su actividad, aunque con gran distancia en reuniones realizadas respecto del CIS, las conferencias sectoriales de educación con 8 reuniones, la conferencia de universidades con 7 reuniones y turismo y comercio interior con 5 reuniones. El resto de las conferencias se reunieron una o dos veces. La actividad éstas conferencias también esta marcada, en gran parte, por la Covid-19. Otros rasgos fueron: la celebración conjunta de conferencias sectoriales con la presencia de dos o tres ministros (educación, universidades, cultura, política agrícola, consumo). La celebración de conferencias online un formato que a futuro puede impulsar una mayor frecuencia de las reuniones.

2.– Conferencia de Presidentes

La Conferencia de Presidentes se reunió durante el 2020 un total de 17 ocasiones, situándose este año como el mayor número de conferencias realizadas desde su constitución. El alto número de reuniones conduciría a pensar que el máximo órgano de cooperación política tuvo en 2020 un impulso sin precedentes. Sin embargo, esta altísima actividad no se tradujo en acuerdos o recomendaciones

que recogieran los compromisos políticos para dar solución a los problemas de coordinación como consecuencia de la Covid-19.

La Conferencia de presidentes se convocó por primera vez en 2004 bajo el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y durante sus primeros años su dinámica fue mas o menos regular, así se celebraron reuniones en 2004, 2005, 2007 y 2009. Con la celebración de la Conferencia en 2012 bajo el Gobierno de Mariano Rajoy pareció, en aquel momento, indicar que la institución sería útil más allá del color del partido político en el gobierno. Sin embargo, este primer impulso quedó paralizado cuando la siguiente conferencia se celebra en 2017, lo cual se tradujo en 5 años de parálisis de una institución de vital importancia para el desarrollo del Estado autonómico. Teniendo en cuenta este precedente, la convocatoria de la Conferencia de presidentes en 2020 generó gran expectativa, no sólo por el hecho que volvía a convocarse (seguramente los años de gobierno en funciones influyeron para su no celebración), sino también porque era la primera convocatoria bajo el Gobierno de Pedro Sánchez y por la gravedad del momento. La situación sanitaria producida por la pandemia requería urgentemente de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La primera conferencia se celebró el 15 de marzo de 2020 de manera telemática y participaron todas las Comunidades Autónomas. La Conferencia se convocó con dos objetivos: conocer la posición de las Comunidades Autónomas frente a las prórrogas del Estado de alarma y coordinar las grandes líneas de actuación frente a la pandemia. Sobre el primer objetivo, la institución fue útil, aunque con aspectos a mejorar. La declaración del estado de alarma concentró en el Gobierno una parte importante de las competencias autonómicas y la convocatoria de la Conferencia posibilitó, acertadamente, conocer la posición de las diferentes Comunidades Autónomas frente a esta nueva realidad. Las conferencias se convocaron coincidiendo con la solicitud de prórroga del estado de alarma, de manera que, el Gobierno llegaba al Congreso de los Diputados habiendo escuchado previamente a las Comunidades Autónomas. Ni el texto constitucional, ni la ley prevé algún tipo de control o implicación autonómica frente a una declaración que suspende temporalmente el ejercicio de competencias autonómicas. De acuerdo con la estructura parlamentaria, este control tendría, en todo caso, que recaer en el Senado como cámara de representación territorial. Por su parte, la Conferencia de presidentes permitió escuchar la posición de los gobiernos autonómicos en relación con una declaración que había suspendido temporalmente competencias autonómicas. Pero, además, la declaración del estado de alarma dejó a las Comunidades Autónomas con un margen de actuación muy limitado para la contención del virus en sus territorios dado que varias de las competencias habían sido asumidas bajo el mando único de los Ministerios y la adaptación de las medidas de contención era competencia del Estado central.

En lo que se refiere al segundo objetivo, la coordinación de las grandes líneas o decisiones frente a la pandemia, el resultado de las reuniones no fue fructífero. La actuación de la Conferencia se centró en la transmisión de la información de las decisiones adoptadas por el Gobierno, frente a las demandas de mayor participación por parte de las Comunidades Autónomas. El hecho que las reuniones tuvieran lugar con posterioridad al Consejo de Ministros y, por lo tanto, con las

decisiones ya adoptadas condicionó una Conferencia de Presidentes con pocas posibilidades de coordinación.

La transmisión de información es necesaria para el buen funcionamiento del ejercicio de las competencias y, en términos mas amplios, indispensable para el ejercicio del poder que ostenta cada entidad territorial. No obstante, informar a las Comunidades Autónomas no puede ser la única actividad o centrar el orden del día de la Conferencia de presidentes porque sus capacidades son muy superiores. La actuación de esta institución como máximo órgano de cooperación política debe ir mucho mas allá e incorporar el debate sobre las grandes directrices de las políticas públicas con afectación autonómica. Esta cooperación de alto nivel que es necesaria y deseable para el buen desarrollo del estado autonómico en momentos de normalidad se convierte en imprescindible y casi que obligatoria en momentos de crisis como los vividos durante el 2020. Tras la declaración del primer estado de alarma en democracia aplicable a todo el territorio y la concentración de todos los poderes en los Ministerios y muy especialmente el Ministerio de Sanidad, la Conferencia tendría que haber actuado como el espacio de discusión conjunta de las políticas y coordinación de las actuaciones. De hecho, la incapacidad de la Conferencia de Presidentes de actuar como órgano de cooperación quedó en evidencia cuando no fue posible llegar a un acuerdo sobre la compra de material sanitario (mascarillas, respiradores, batas). Durante los meses de marzo y abril la compra de material se situó como una de las principales prioridades para los dos niveles de gobierno. En un primer momento, la posición del Gobierno fue centralizar la compra de manera que las Comunidades Autónomas no estaban autorizadas a adquirir material. Posteriormente, frente a los reclamos autonómicos se permitió la compra descentralizada, pero sin ningún instrumento de coordinación. Además, una vez facultadas las Comunidades Autónomas, la compra se convirtió en una suerte de carrera para que su material llegara primero que el adquirido por el Gobierno.

La falta de preparación previa de los asuntos a tratar y la dificultad para presentar posiciones conjuntas por parte de las Comunidades Autónomas fue otro de los elementos que contribuyó al mal funcionamiento de la Conferencia. En el mes de abril y mayo con la desescalada en el horizonte las Comunidades Autónomas trasladan al Gobierno peticiones o propuestas para el desconfinamiento (autorizar el deporte al aire libre, priorizar la salida de los menores, aplazamiento de impuestos, control de los precios de material relacionado con la pandemia, entre otros). Esta actitud propositiva de las Comunidades Autónomas tendría que haber aportado a la Conferencia un carácter mas deliberativo o participativo. Sin embargo, la falta de coordinación o trabajo previo que permitiera llevar posiciones conjuntas a la Conferencia convirtió en ingestionables las demandas autonómicas.

Las peticiones de las Comunidades Autónomas trasladadas en la Conferencia sobre la desescalada resultaban todas ellas legitimas y además respondían a realidades o problemáticas que estaban viviendo en este momento. Sin embargo, sin un marco previo de acuerdo resultaba muy difícil que dichas demandas tuvieran posteriormente un trato equivalente y que no se diera la imagen una lista de 17 demandas autonómicas todas ellas difícilmente gestionables. La falta de

coordinación previa dejó en manos del gobierno la decisión sobre que peticiones eran adoptadas y cuales no. Así, por ejemplo, la flexibilización el régimen de confinamiento en caso de los menores fue resultado de las propuestas autonómicas, pero, en cambio, otros temas no tuvieron salida. El listado de peticiones individuales presentadas por las Comunidades Autónomas es indicativo de las limitaciones de no tener una conferencia de presidentes autonómicos de carácter horizontal. Hasta el momento la cooperación de alto nivel se centra en la Conferencia de Presidentes y desde la lógica de la verticalidad. Es verdad que en los últimos años ha habido experiencias de presidentes de Comunidades Autónomas llegando a acuerdos sobre intereses conjuntos, sin embargo, sigue pendiente la configuración de una Conferencia de presidentes autonómicos que actúe de manera autónoma y sin la presencia o tutela del Gobierno central.

Junto a las cuestiones descritas, otro de los asuntos no bien resueltos en la Conferencia de Presidentes fue la gestión del Fondo Covid-19. En las conferencias del mes de mayo el gobierno presenta una propuesta inicial de distribución del fondo Covid-19 (16.000 millones de euros), propuesta que genera la oposición de Valencia y Andalucía porque los criterios de reparto incorporados les deja en una situación de desventaja. Con el reparto de fondos en el horizonte las Comunidades Autónomas piden convocar el Consejo de Política Fiscal y Financiera para que la distribución se discutiera en el marco del sistema de financiación autonómica. Las demandas autonómicas no fueron escuchas y el Gobierno no convocó el CPFF, posiblemente, porque la reunión celebrada el 8 de febrero del CPFF se desarrollo con muchas tensiones y sin acuerdo por la devolución del IVA. Tras la discusión del fondo en la Conferencia de presidentes el Gobierno reformó los criterios y los aprobó en el mes de junio, pero con Comunidades Autónomas como Cataluña, Galicia, Castilla León y Castilla-La Macha que se sintieron agraviadas por los nuevos criterios distribución adoptados.

La importancia que tiene el CPFF en el sistema autonómico y su naturaleza casi constitucional justificaba su convocatoria, de manera que el fondo se discutiera en detalle en este órgano y no en la Conferencia de Presidentes. La convocatoria del CPFF tenía todo el sentido al ser éste el máximo órgano en el que se acuerda el sistema de financiación autonómico y permite a las Comunidades Autónomas tomar parte en las decisiones estatales que les afectan en materia financiera y de estabilidad presupuestaria. Discutir la distribución del fondo de forma paralela al sistema de financiación autonómico resulta ineficiente, pero además promueve o favorece una participación disfuncional. Las Comunidades Autónomas se centraron en buscar el mejor resultado posible para ellas sin tener en cuenta los efectos que las posiciones individuales tienen sobre el sistema de distribución en su conjunto. El papel de la Conferencia de Presidentes en temas de financiación debe centrarse en marcar las grandes directrices, en activar o impulsar el trabajo del Consejo de Política Fiscal y, cuando así sea necesario, en desbloquear cuando no hay acuerdo. Para este caso, la Conferencia de Presidentes tendría que haber marcado las grandes líneas de distribución del Fondo (porcentaje para sanidad, para educación, porcentaje para impuso a la economía), desbloquear el conflicto que existía en el seno del CPFF sobre la devolución del IVA y convocar el Consejo en un ambiente mas pacificado para allí se discutir al detalle los criterios de distribución de los recursos económicos. En lugar de esto,

la Conferencia de Presidentes acabó suplantando al CPFF, actúo como receptor de las demandas o peticiones autonómicas, especialmente de aquellas que bajo la primera propuesta se sintieron agraviadas. Y, posteriormente, el Gobierno modificó los criterios de reparto trasladándo la precepción de agravio hacia otras autonomías. Por su parte, el CPFF se reunió en el mes de octubre con los criterios del fondo ya adoptados y parte de ellos distribuidos.

A partir del mes de junio la Conferencia de presidentes se reúne en un escenario en muy debilitado. El 21 de junio con todas las Comunidades Autónomas en fase 3 se pone fin al estado de alarma y ya no hay interés de escucharles para la prórroga. Además, varias Comunidades Autónomas no están conforme con los criterios del fondo no reembolsable, mientras que otras, especialmente, Madrid buscan convertir la Conferencia de Presidentes en la caja de resonancia de las posiciones mantenidas por la oposición en el Congreso. En este mes el Gobierno pone sobre la mesa la distribución de los fondos NextGenerationEU, que reproduce la dinámica del Fondo Covid-19. A la Conferencia presencial del 31 de julio no asistió Cataluña y País Vasco confirmó a último momento tras un acuerdo bilateral con el gobierno sobre los objetivos de déficit. La queja de las Comunidades Autónomas centrada en la inoperatividad de la Conferencia como órgano decisorio y no meramente informativo, sin dejar de ser cierto, se entrecruza con los intereses políticos de cada Comunidad Autónoma. En el mes de septiembre la conferencia se limito pedir acuerdos genéricos de los temas que se estaban trabajando en las conferencias bilaterales de educación y sanidad. La ultima reunión fue 26 de octubre y contó con la presencia de la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen. La conferencia se centró en la gestión y distribución del fondo europeo NextGenerationEU y participaron todas las Comunidades Autónomas.

En resumen, la necesaria consolidación de este órgano de cooperación no se vio favorecida por la hiperactividad de la Conferencia durante el 2020. La naturaleza informativa de la Conferencia, la poca preparación de las reuniones, las dificultades que tuvieron las Comunidades Autónomas para llevar decisiones conjuntas, la negativa del Gobierno a convocar el CPFF, los intentos de convertir la Conferencia en una cámara de oposición son algunas de las razones que explican este balance negativo. El resultado fue una Conferencia de Presidentes con muchas reuniones, centrada en la transmisión de información y sin acuerdos que dieron solución a los problemas de coordinación existentes.

Es probable que la dinámica de los años anteriores haya influido en el resultado. La poca trayectoria, pocas reuniones y poco seguimiento de las políticas y los acuerdos tomados sitúa a la Conferencia de Presidentes como una institución aún por consolidar y la hiperactividad en 2020 no favoreció dicho objetivo. Probablemente una reforma legislativa es necesaria para que esta institución funcione como un espacio de coordinación de alto nivel en el que sea posible coordinar las decisiones sobre las grandes líneas de la política territorial. La reforma legal supone un impulso y fomento al cambio de las dinámicas, pero son necesarios cambios también en la práctica política.

3.– Conferencias sectoriales

Consejo Interterritorial de Salud

Sobre la actividad de las Conferencias sectoriales el protagonismo lo tuvo el Consejo Interterritorial de Salud tanto por el alto número de reuniones (66), como por ser el órgano donde se coordinaban las medidas para hacer frente a la pandemia. Los primeros meses la dinámica del CIS fue la de un órgano en el que se informaba a las Comunidades Autónomas de las medidas adoptadas y donde se intentó coordinar, sin mucho éxito, la compra y distribución de material sanitario. La primera reunión celebrada el 8 de febrero tuvo como eje las primeras valoraciones sobre el Covid-19 y destacó la presencia de Cataluña que no había participado desde 2017. El mes de marzo estuvo marcado por la declaración del Estado de alarma (Decreto Ley 463/2020) y la actividad el CIS se centró en la transmisión de información y coordinación de datos (epidemiológicos, las pruebas PCR, la ocupación de hospitales, UCI, entre otros). En el mes de abril las reuniones tuvieron como eje la coordinación de la distribución de material sanitario y en mayo se informó sobre los criterios y el procedimiento de la desescalada en el marco de la denominada co-gobernanza. En este mes se acuerda el uso de mascarillas obligatorias en lugares públicos y se valoran las peticiones de las Comunidades Autónomas para pasar a las diferentes fases de desescalada.

En el mes de julio, con el estado de alarma finalizado y las competencias en manos de las Comunidades Autónomas, el trabajo en el seno del CIS se centra en la discusión de medidas conjuntas en el marco del Plan de respuesta temprana de control de la pandemia por Covid-19. En el Plan de respuesta temprana aprobado por el Ministerio de Sanidad se detallan las bases para el control de la Covid-19 (marco de evaluación de riesgo, recomendaciones de intervenciones) pero la adopción de las diferentes medidas de contención o control son competencia autonómica. El debate sobre las diferentes medidas se materializa, a partir del mes de agosto, en acuerdos de actuaciones coordinadas en Salud Pública. Estos fueron:

– Recomendaciones sobre el ocio nocturno, la prohibición de fumar espacios al aire libre y el refuerzo de la protección de las residencias de mayores (acordado en agosto)

– Declaración de actuaciones coordinadas en Salud Pública frente al Covid-19 para centros educativos. La declaración fue aprobada juntamente con el Ministerio de Educación y recoge 29 medidas y 5 recomendaciones para el inicio del curso escolar (distancia, mascarillas, grupos de convivencia estable, higiene de lavado de manos y la gestión de los brotes). (acordado en agosto)

– Medidas en 4 áreas: estrategia común de vacunación, cribados, coordinación con las entidades locales y un estudio nacional de seroprevalencia. (acordado en septiembre)

– Criterios que obligan a las Comunidades Autónomas a adoptar medidas que limitan los desplazamientos, aforos y horarios (acordado en el septiembre). El acuerdo se discutió primera de manera bilateral con la Comunidad de Madrid y posteriormente en Conferencia del 30 de septiembre se acuerda aplicarlo a

todas las Comunidades Autónomas. El acuerdo se publicó en la Resolución de 30 de septiembre de 2020 y su aplicación dio lugar a la declaración del Estado de alarma en la Comunidad de Madrid en 9 de octubre extendido hasta el 24 de octubre.

– Limitaciones a los acontecimientos deportivos en el que se acuerda que los acontecimientos deportivos que se celebren se realizarán sin la presencia de público

Otras medidas adoptadas por el Ministerio y discutidas en el Consejo fueron: los criterios comunes para la interpretación de los indicadores epidemiológicos y actuación temprana (en el mes de octubre); medidas para anticiparse al movimiento de temporeros y prevenir posibles brotes de Covid-19 en las campañas agrícolas (junto con el Ministerio de Agricultura); medidas para el inicio de año académico (junto con el Ministerio de Universidades); medidas para la apertura de la actividad cultural (junto con el Ministerio de Cultura). En el mes de noviembre discute la estrategia de vacunación: los criterios de priorización y la distribución equitativa. En el mes de diciembre se aprueban las medidas conjuntas para la celebración de fiestas navideñas que posteriormente permitió a las Comunidades Autónomas adoptar medidas mas estrictas. Asimismo, se inicia la coordinación de los datos de vacunación que las Comunidades Autónomas deben transmitir al Gobierno diariamente.

Los paquetes o medidas de coordinación en materia de salud pública aportaron un marco común discutido y adoptado conjuntamente en materias como ocio nocturno, la apertura de los colegios, vacunación, cribados y coordinación con entidades locales, los criterios para confinar municipios, limitaciones de público en el deporte, limitaciones de las fiestas navideñas. A partir del mes de junio con la finalización del estado de alarma y con todos los territorios en fase 4, las Comunidades Autónomas son las entidades competentes para adoptar las medidas de control del virus (en el marco del Plan de respuesta temprana). Esto que desde el punto de vista autonómico es el escenario deseable porque salvaguarda las competencias autonómicas en la Comunidad Autónoma puede derivar en una disparidad de medidas que no ayuden o, incluso, impidan el control del virus. Los acuerdos adoptados permitieron, por ejemplo, la apertura de los colegios con clases presenciales en todas las Comunidades Autónomas, pero habiendo acordado previamente las medidas comunes relativas a la higiene y los criterios sobre el cierre de aulas y colegios. En el mismo sentido, el acuerdo sobre confinamientos o cierres perimetrales de ciudades evitó que bajo indicadores epidemiológicos iguales se adoptaran medidas distintas en cada Comunidad Autónoma.

No obstante, la coordinación desarrollada en el marco del Consejo Interterritorial de Salud no se extrapoló a otras conferencias o temas en los que la coordinación era necesaria. En la conferencia de comercio interior se discutió la limitación y cierre del comercio y la restauración, pero sin llegar a ningún acuerdo. Además, varias Comunidades Autónomas convocaron ayudas al comercio que se solapaban con las ayudas dadas por el Estado. En la Conferencia de agricultura también se abordó la situación de los y las trabajadores temporeros, pero tampoco hubo decisiones comunes. La Conferencia de servicios sociales se reu-

nió en dos ocasiones, pero sin discutir las actuaciones o criterios comunes sobre el control y apoyo a las residencias de personas mayores. El acuerdo sobre cierre perimetrales no se trasladó por ejemplo a un marco común de criterios e indicadores epidemiológicos que determinan el cierre de una Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la alta actividad de algunas de las conferencias sectoriales durante en el 2020 tendría que conducir a la reforma de los reglamentos internos de las conferencias. No es lo mismo el funcionamiento de una conferencia que se reúne una o dos ocasiones al año al nivel de actividad vivido durante este año. Las Conferencias continúan siendo poco operativas, carecen de una estructura interna y estable que informe y prepare los temas a debatir, de manera que, se llega con un mayor conocimiento y posibilidades de adoptar medidas. Por otra parte, las Conferencias continúan reuniéndose bajo la decisión del ministro, las comunidades pueden estar muy interesadas y necesitadas de una reunión, pero no es posible que se convoque. Otros de los puntos que ha dejado claro la pandemia es que difícilmente una conferencia puede llegar a tomar acuerdos de coordinación cuando se reúne una o dos veces al año. En este sentido fue ejemplificativo el trabajo llevado a cabo en la CIS en donde los paquetes o medidas de coordinación (ocio, educación, confinamientos, vacunas y navidades) comenzaron a discutirse a principios del mes de junio y es a partir agosto tras muchas reuniones que se llega a un acuerdo. Lo que pasa ahora es que se reúnen una vez el ministro informa y no se vuelven reunir hasta el año siguiente. Es dudoso que un contexto de normalidad el alto número de reuniones del CIS se reproduzca, pero un número más amplio de reuniones con estructuras estables que preparen los temas si puede llegar a acuerdos porque los intereses para coordinar son de todas las CAAA y los perjuicios de la falta de coordinación también las sufren todas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera

El Consejo de Política Territorial y Financiera se reunió en dos ocasiones. El Ministerio de Hacienda convocó el CPFF con el objetivo de aprobar el déficit de las Comunidades Autónomas para 2020 y la senda 2021-2023. Sin embargo, el tema que centró la discusión del Consejo y el conflicto con el Gobierno fue la devolución del IVA del 2017, tema que además no había sido incluido en el orden del día. En el 2017 el nuevo sistema electrónico para la gestión de este tributo (Suministro Inmediato de Información o SII), causó un desfase de un mes en las autoliquidaciones llevando a las regiones a ingresar un mes menos de impuestos. El Ministerio justifica la no devolución en la imposibilidad de aprobar los presupuestos generales y la solución propuesta por la ministra fue flexibilizar los objetivos de déficits que deben cumplir las Comunidades Autónomas. En este sentido, la propuesta adoptada por el Ministerio fue establecer que, a efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019, no se tendrá en cuenta ni computará la parte de déficit imputable al IVA dejado de percibir por el cambio normativo de 2017. De esta forma, si una Comunidad Autónoma, al descontar los efectos del IVA, cumple con el objetivo de déficit de 2019, no tendrá que elaborar los Planes Económicos Financieros (PEF), siempre y cuando cumplan con el resto de las reglas fiscales. Y si se acoge a los mecanismos extraordinarios de liquidez quedará adscrita en el compartimiento de Facilidad

Financiera en lugar del FLA, siempre que se cumpla el resto de los requisitos. En lo referido al objetivo de déficit de 2020 para las Comunidades Autónomas se sitúo en el 0,2%, lo que supone dos décimas más que la senda anterior aprobada en 2017. También se aprobó la senda de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas para el periodo 2021-2023. En concreto, para 2021 el objetivo de déficit será del 0,1% y en 2022 y 2023 alcanzarán el equilibrio presupuestario.

La reunión del 5 de octubre se celebró en forma telemática y se comunica a las Comunidades Autónomas la suspensión de las reglas fiscales para el 2020 y el 2021 como consecuencia de los efectos de la pandemia en las cuentas públicas de las Comunidades Autónomas. También se abordó el reparto de las ayudas europeas, en concreto del fondo REACT-EU, que cuentan con 12.436 millones para educación y sanidad. Al respecto se informó que 10.000 millones se irán a las autonomías y 2.436 millones al Ministerio de Sanidad, que posteriormente se repartirá entre las Comunidades Autónomas para la adquisición de vacunas y para reforzar la atención primaria.

4.– Actividad de otras Conferencias

La *Conferencia sectorial de educación* se reunió en 8 ocasiones. Las primeras reuniones se acordaron medidas sobre las pruebas de acceso a la universidad (junto con universidades); el mantenimiento de la actividad educativa a distancia y la finalización del curso académico. En el mes julio se presentó y discutió el borrador de la guía trabajada por el Ministerio para el regreso a las aulas de manera segura en el mes de septiembre. El acuerdo vio la luz en la conferencia del 27 de agosto en el que participaron tres Ministerios (sanidad, educación política territorial) y las Consejerías de educación y sanidad de las Comunidades Autónomas (acuerdo descrito anteriormente). La reunión de los meses de septiembre y octubre se dedicaron al balance del seguimiento de los colegios y la pandemia y a informar sobre los ejes para los fondos de recuperación de la UE. La *Conferencia General de Política Universitaria* se reunió en 7 ocasiones y el eje de las reuniones fue la coordinación por el Covid-19. Las reuniones de los primeros meses del año (marzo y abril) se adoptaron acuerdos sobre las pruebas de acceso a la universidad; la finalización del curso universitario y la reducción de los precios públicos de matriculación. En el mes de agosto se aprobaron las recomendaciones trabajadas en la Comisión sectorial para adaptar el curso universitario 2020-2021 a una presencialidad adaptada. Las reuniones de septiembre y octubre se dedicaron a la valoración de las medidas acordadas. La *Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural* reunida en 7 ocasiones se centró en el reparto de fondos económicos. El *Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios* se reunió en X ocasiones y su actividad se centro en informar sobre la reformar del reglamento comunitario (PAC) y sobre los asuntos que se tratarán en el Consejo Europeo de Ministros. La *Conferencia Sectorial de Energía y Conferencia Sectorial de Medio Ambiente* se reunió conjuntamente en una ocasión para tratar el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. La *Conferencia sectorial de medio ambiente* se reunió en dos ocasiones y se centró en la aprobación de la Estrategia Nacional de Polinizado-

res, el reparto de 20,7 millones de euros e informar sobre Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El *Consejo Consultivo de política medioambiental para asuntos comunitarios* realizó tres reuniones para trasladar los temas discutidos en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea. La *Conferencia sectorial de energía* se reunió en una ocasión para informar sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. *La Conferencia sectorial de Comercio interior* se reunió en 5 ocasiones. Las primeras reuniones se centraron en la transmisión de información y posteriormente en coordinar las medidas y condiciones sanitarias para la apertura del comercio cuando se inicia la desescalada. La *Conferencia sectorial de turismo* se reunió en cinco ocasiones. En las primeras reuniones se trato el impacto de la declaración de alarma, con el intercambio de datos y en las siguientes reuniones se trato la coordinación para la reapertura del turismo. La *Conferencia sectorial de Administración Pública* se reunió en dos ocasiones para informar sobre el impulso de reformas legislativas. La *Conferencia sectorial de Administración de Justicia* se reunió en dos ocasiones para informar sobre el anteproyecto de Ley de eficiencia procesal y justicia sostenible. La *Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea* se reunió en tres ocasiones para tratar las acciones de la Unión Europea en relación con la Covid-19 y la situación de las negociaciones relativas al Brexit. La *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales* reunida en dos ocasiones y cuya actividad se centró en el reparto de fondos económicos. El *Consejo Territorial del Servicios Sociales y SAAD* reunido en 4 ocasiones (20 de marzo, 18 de junio, 2 de octubre y 2 de diciembre) la actividad tuvo como eje el acuerdo de criterios sobre la flexibilización de las titulaciones requeridas para el servicio de asistencia personal en centros o instituciones sociales actúan en el ámbito de la autonomía personal y de la atención a la dependencia. La *Conferencia sectorial de vivienda, urbanismo y suelo* se reunió en una ocasión para comunicar los cambios en el plan de vivienda como consecuencia de la crisis de Covid-19. La *Conferencia sectorial de cultura* se reunió en dos ocasiones para tratar la trasposición de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual y las medidas para desarrollar las actividades vinculadas a la cultura en el marco de un espacio seguro. El *Consejo Nacional de Protección Civil* se reunió en una ocasión y se creó un grupo de trabajo para evaluar las distintas actuaciones llevadas a cabo por el Sistema Nacional de Protección Civil durante el estado de alarma. La *Conferencia sectorial del Reto demográfico* se reunió en dos ocasiones en la que se compartió las líneas de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico. La *Conferencia sectorial del plan sobre drogas* se reunió en una ocasión y se acordó la distribución de recursos económicos. El *Consejo de políticas del juego* se reunió en una ocasión y se coordinó el registro de auto prohibidos para proteger a personas con trastorno del juego del Ministerio de Consumo. La *Conferencia sectorial para la agenda 2030* se reunió en una ocasión y se trabajo la Estrategia de desarrollo sostenible con las Comunidades Autónomas. La *Conferencia sectorial de Igualdad* se reunió en una ocasión y se acordaron los criterios de reparto de los Fondos del Pacto de Estado. La *Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional* se reunió en una ocasión y propuso trabajar conjuntamente la elaboración de un borrador del anteproyecto de Ley sobre la contribución de recursos a la Seguridad Nacional en el Sistema de Seguridad Nacional.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS[1]

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

2020 ha sido el año del inicio de la larga crisis sanitaria causada por la Covid-19. Sin embargo, en contra de lo que al principio pueda parecer, los datos indican que esta pandemia ha tenido un escaso impacto en la actividad convencional que sigue marcada por unas dinámicas continuistas implantadas en el Estado autonómico, hasta tal punto de que ni siquiera la Covid-19 –y las obvias necesidades de coordinación y cooperación que ha generado– han tenido reflejo suficiente (por lo menos, todavía) ni en los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni entre Comunidades Autónomas.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a sus dimensiones cuantitativas, el instrumento más difundido de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sigue al alza durante 2020. En este año se han suscrito 726 convenios verticales, un ligero repunte frente al año anterior donde se formalizaron 693. Ello confirma que se consolida el crecimiento de este instrumento en los últimos años. Si bien los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas habían llegado a superar el millar hace una década, tras la crisis económico-financiera de 2008, la actividad convencional fue decreciendo hasta una cuarta parte de lo que había representado en el pasado. La remontada se inició hace tres años (2017: 538 frente a 2016: 238) y desde entonces, esa tendencia alcista ha proseguido sin puntos de inflexión (2018: 601 y 2019: 693).

El volumen suscrito en 2020 hace que la media por Comunidad Autónoma sea de 38 convenios verticales. Un año más, la Comunidad de Madrid se sitúa claramente a la cabeza y a gran distancia del resto como la Comunidad Autónoma más suscriptora (150 convenios). En un segundo grupo, y muy alejadas del volumen anterior, se sitúan Andalucía (70), Galicia (61), la Comunidad Valenciana (54), Castilla y León (50) y Cataluña (46). Alrededor de la media, se encuentran Castilla-La Mancha (37) y Canarias (35). Por debajo de la media, se hallan Extremadura (29), Islas Baleares (28), Aragón (26), Murcia (22), País Vasco, Navarra y La Rioja (cada una de ellas, 18), Cantabria y Principado de

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas correspondientes a 2020.

Asturias (17). Claramente por debajo, se encuentran las Ciudades Autónomas de Melilla (14) y Ceuta (10).

La interpretación que merecen estos datos no dista de las razones ya conocidas. La Comunidad de Madrid siempre ha sido una de las Comunidades más proclives a suscribir convenios verticales, pero en los últimos años es la Comunidad que más recurre a este instrumento con una meridiana desproporción frente al resto. Valgan algunos datos para hacerse una idea más ajustada de dicho volumen. Esta Comunidad suscribe ella sola el 20,6% del total de convenios verticales en 2020, lo que representa casi una cuarta parte del total anual de los mismos. La Comunidad de Madrid dobla el número de convenios que formaliza Andalucía, la siguiente comunidad más suscriptora y su volumen es ligeramente inferior a la suma de todos los convenios que firman las tres Comunidades Autónomas que le siguen (Andalucía, Galicia y Comunidad Valenciana). La causa principal de estas abultadas dimensiones de actividad convencional en una sola comunidad radica en el elevado número de convenios donde una Universidad figura como parte, pues la Comunidad de Madrid es la que concentra en su territorio el mayor número de campus universitarios de toda España.

Más allá de ello, el resto de Comunidades Autónomas mantienen con ligeras oscilaciones su volumen de actividad convencional con el Estado. Entre las menos suscriptoras, de forma recurrente, aparecen anualmente el País Vasco y Navarra (18). Si bien son dos comunidades con sistema de financiación propio, que tradicionalmente no han necesitado la vía convencional para obtener más recursos, durante 2020 casi han doblado el número de convenios suscritos en el año anterior, lo que confirmaría que ambas partes han encontrado ámbitos de cooperación más allá del estímulo económico-financiero. La menor actividad convencional –como suele ser habitual– se registra en Ceuta y Melilla en atención a su peculiaridad como Ciudades Autónomas.

Por lo que se refiere al sector, los Ministerios suelen ser en la casi totalidad de los casos los impulsores de los convenios con las Comunidades Autónomas, pero ese impulso cooperativo varía sustancialmente entre departamentos. En 2020, se ha producido además la formación de gobierno correspondiente a la XIV Legislatura, el primer gobierno de coalición en el ámbito estatal, lo que ha conllevado una reestructuración de departamentos ministeriales, pero no un cambio sustancial en la actividad convencional de los departamentos más suscriptores. Alrededor del 50% de la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se concentra, aunque en distinta proporción, en cinco departamentos: el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El Ministerio de Ciencia e Innovación continúa siendo por segundo año consecutivo el departamento que lidera, en número, la suscripción de convenios y con un volumen muy similar al del año anterior (13,6% frente al 15, 15% de 2019). Se trata de convenios que articulan acciones muy diversas: desde el fomento de la innovación y del desarrollo tecnológico, hasta la realización de prácticas externas, pasando por la adhesión a un consocio europeo (Consorcio de Infraestructuras

de Investigación Europeas *EU-Openscreen-ERIC*, dedicado a la investigación en biología química) y especialmente los numerosos convenios para la cooperación en una pluralidad de proyectos científicos (unos pocos sobre Covid-19) vehiculados a través de universidades sobre temas enormemente variados con cada Comunidad Autónoma (microbiología, cartografía geográfica y geoquímica, investigación con minerales críticos, radicación sincrotrón, estudios genómicos o astrofísica). Resulta remarcable que, en este sector de ciencia e innovación, consten cuatro de los cinco multilaterales (a tres partes, el poder central y dos partes autonómicas) que se han suscrito este año y sobre los que se volverá más adelante.

El segundo departamento que más impulsa la suscripción de convenios es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (11%). Este departamento es tradicionalmente cada año uno de los activos en la actividad convencional con las Comunidades Autónomas. En 2020, aparecen de nuevo en la actividad cooperativa de este Ministerio, convenios de larga trayectoria, como los relativos al intercambio de información agraria, ganadera y de pesca, a la realización de trabajos de control asistido por teledetección o sobre la aplicación informática para la gestión de ayudas directas de la política agraria común (PAC) y medidas de desarrollo rural. Sin embargo, el rasgo más destacado en este sector, es el elevado recurso a los convenios de encomienda de gestión (así, la encomienda de las funciones entre Autoridad de Certificación del FEMP y el organismo intermedio de la Comunidad Autónoma, para la gestión de actividades de intervención pública, sobre exámenes técnicos del registro de variedades vegetales o para el seguimiento del mercado del aceite de oliva y aceituna de mesa).

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (10,45%) experimenta un notable repunte respecto al año anterior. El contenido claramente mayoritario de los convenios impulsados por este departamento en materia estadística con largo recorrido temporal (realización de la encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, censos de población y viviendas, estadísticas de movimiento natural de población y defunciones según causa de muerte, o la operación estadística de realización de indicadores de calidad empresarial). Como novedad, cabe destacar los convenios impulsados con once Comunidades Autónomas más las dos ciudades autónomas para implantar el Programa "Educa en digital" mediante acciones para apoyar la transformación digital del sistema educativo, tales como comprar equipamientos informáticos, formar profesores y desarrollar plataformas de inteligencia artificial, actuaciones que cuentan con cofinanciación de fondos europeos. Propiamente, se trata de convenios suscritos a tres bandas por el Ministerio de Educación y Formación Professional, la entidad pública Red.es, encargada del desarrollo y promoción de la sociedad de la información y adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y las correspondientes Comunidades Autónomas, que, se clasifican dentro de último ministerio, por tratarse del departamento que ha solicitado el informe de tramitación. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital consta como suscriptor de un convenio sobre adhesión a la aplicación AsistenciaCovid19, sobre el que se volverá más adelante.

Hace ya unos años que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (6,3%) se sitúa también entre los Ministerios más suscriptores,

algo que no se producía hace una década. La mayoría de los convenios formalizados son para la realización de prácticas externas de alumnos de grado y postgrado en dependencias de dicho departamento, así como los convenios de encomienda de gestión con universidades sitas en una Comunidad Autónoma para la realización de los exámenes sobre conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CSSE) y la realización de las pruebas para la obtención de los Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE). Aunque se examinará más adelante, valga destacar la suscripción en este sector de la prórroga de un convenio multilateral donde participan once Comunidades Autónomas en materia de acción humanitaria (Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León).

En una posición similar, se halla el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (5,9%) que ha formalizado convenios para la cooperación educativa también en materia de prácticas externas. De los tres sectores que engloba este departamento, la actividad se concentra claramente en turismo, en particular, con los convenios para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en diversas localidades y comarcas de una Comunidad Autónoma.

Hasta aquí, los Ministerios cuya actividad convencional, como indicado, representa el 50% del volumen correspondiente a 2002. El resto de Ministerios tienen una actividad en orden decreciente que va desde un 5% (como el Ministerio del Interior) hasta porcentajes exiguos (como los de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda Social, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática, Ministerio de Universidades y Ministerio de Consumo).

El Ministerio del Interior (5,3%) es promotor de convenios de suscripción anual presentes hace tiempo en la actividad convencional de este departamento, como son los convenios sobre el Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (Sistema VioGén) así como convenios sobre seguridad en edificios judiciales de Comunidad Autónoma (2020).

Sobre alrededor de un 4% de la actividad convencional correspondiente a 2020, se hallan el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (ambos con 4,6%). Las acciones formalizadas con las Comunidades Autónomas más destacadas (casi en exclusiva) son las de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Por su parte, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha formalizado convenios para proyectos concretos de índole muy variada (soterramiento de vías, ejecución de accesos, obtención de imágenes aéreas y ortofotografía).

El Ministerio de Cultura y Deporte y el Ministerio de Hacienda (ambos con 4,4%) tienen líneas constantes de actividad convencional. El primer departamento ha suscrito sobre todo convenios con las comunidades sobre proyectos culturales concretos (exposiciones, conciertos), mientras que, en el caso del segundo, priman los convenios cuyo objeto principal es el auxilio administrativo en su vertiente de intercambio de información (suministro de información para finalidades no tributarias).

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública (4,2%) no registra ninguna novedad destacable en la actividad convencional con las Comunidades Autónomas. En 2020, la mayoría de los convenios donde es parte este departamento son los suscritos con las comunidades relativos a las prestaciones de las mutualidades del Estado en sus respectivos territorios. Estos convenios son un clásico del Estado autonómico y sirven para articular acciones de diversa índole relacionadas con MUFACE, MUGEJU e ISFAS (integración del colectivo de sus titulares y beneficiarios en el sistema de receta electrónica, asesoramiento, informe e intercambio de información sobre gestión de prestaciones sanitarias o prestación sanitaria en zonas rurales). Otros convenios destacables donde este departamento es suscriptor son aquellos a través de los cuales una Comunidad Autónoma –que no crea su propio órgano de control– atribuye las competencias en materia de reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal. Asimismo, resulta curiosa la suscripción de un convenio singular mediante el cual se articula una subvención directa de los Presupuestos Generales del Estado a Aragón para Fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes.

El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación y Formación Profesional tienen una actividad más discreta que en años anteriores (4,1%). El Ministerio de Defensa se situaba el año anterior en la tercera posición como departamento más suscriptor, mientras que este año no destaca especialmente por su actividad convencional. En 2020, la mayoría de sus convenios se centran en actividades formativas, aunque algunos también tienen por objeto la extinción de incendios o la construcción de nodos de ciberseguridad.

Por su parte el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en otros tiempos, uno de los más suscriptores, es desde hace tiempo un departamento que ha reducido notablemente su actividad convencional. Ciertamente, debe matizarse que este ministerio tiene en realidad una posición mejor que lo que los datos permiten atisbar en una primera lectura, ya que también es parte de los convenios "Educa en digital", una de las pocas novedades en el panorama en 2020, suscritos a tres bandas por este departamento, Red.es y varias comunidades, pero que, como se vio, computan en los datos oficiales de la actividad del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En la actuación convencional del Ministerio de Educación y Formación Profesional, vuelven a aparecer los convenios relativos a gestión de becas y ayudas al estudio correspondientes al año académico 2020-21 o para la realización de proyectos curriculares integrados y actividades educativas conjuntas. Como novedad, caben destacar los convenios para la promoción del pensamiento computacional en todas las etapas educativas no universitarias a través del proyecto EPCIA "Escuela de pensamiento computacional e inteligencia artificial, un proyecto que coordina el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado y se abre a la participación de las Comunidades Autónomas. Sin obligaciones económicas, como su nombre indica, estos convenios pretenden impulsar la formación del alumnado español en los aspectos relacionados con la inteligencia artificial a través de la creación de un grupo de trabajo donde participen docentes de varias comunidades a través de la elaboración y difusión de materiales y buenas prácticas.

El Ministerio de Sanidad, en otros tiempos uno de los departamentos más impulsores de convenios con las Comunidades Autónomas, sigue la tónica decreciente –a pesar de la crisis sanitaria de la Covid-19– iniciada en años anteriores (3,9 %). La enumeración de convenios que en este sector se han suscrito se reduce a tres convenios de suscripción múltiple por varias Comunidades Autónomas y dos convenios singulares. Los convenios de suscripción múltiple son los relativos a programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas y para la realización de funciones por parte del Comité Asesor para la Hormona del Crecimiento (ambos con larga trayectoria en el Estado autonómico), así como convenios para cesión de datos del formulario de control sanitario, gestionado a través de la aplicación *Spain Travel Health*). Por su parte, los dos convenios singulares son los relativos al desarrollo del Programa "DNA-PRO-ORGAN" con la Universidad de Granada y para el cribado del cáncer colorrectal suscrito este año con Ceuta.

El Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (2,4%) ha suscrito unos pocos convenios con actuaciones de cariz muy diverso: desde la realización de prácticas externas, hasta estudios relacionados con normalmente con cuencas hidrográficas o actuaciones concretas en ese mismo ámbito (monitorización de lagunas, limpieza de ríos).

En una proporción muy similar, se sitúa el Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones (2,3%). Al igual que en el sector anterior, los objetos de los convenios son muy heterogéneos. Hay convenios conocidos en anualidades anteriores que, de nuevo, aparecen en 2020, si bien la mayoría tienen por contenido principal el auxilio administrativo en su versión más básica de intercambio de información (cesión con fines estadísticos de información procedente de las bases de datos de la Tesorería de la Seguridad Social o para el intercambio recíproco de información y gestión tributaria). Llama la atención un convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el País Vasco para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital –una de las medidas más mediáticas del nuevo gobierno– en dicha comunidad, y único reflejo del ingreso mínimo vital en la actividad convencional en 2020, a través del cual se articula una encomienda de gestión de las funciones en esta materia de dicho Instituto a la Comunidad Autónoma.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social (1,8%) y el resto de Ministerios, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática, el Ministerio de Universidades y el Ministerio de Consumo (0,9%) han desplegado una actividad convencional mínima con las comunidades y carente de novedades.

En materia de trabajo, cabe destacar los convenios en el marco del Plan Integral de Empleo. El nuevo Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, en otras décadas, uno de los más, sino el más suscriptor de convenios apenas ha desplegado actividad convencional con las Comunidades Autónomas en 2020. El convenio promovido por este Ministerio que implica a más comunidades es el que da continuidad al año en curso a un viejo programa sobre sistema de información de usuarios de servicios sociales-SIUSS. Por su parte, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática es

tradicionalmente por su propio objeto un departamento poco suscriptor de convenios verticales, cosa que se mantiene este año (organización de seminarios, cursos, prácticas externas). El nuevo Ministerio de Universidades, separado en esta Legislatura de Ciencia e Innovación, ha suscrito unos pocos convenios para la implementación en Universidades del Programa BEC.AR. Por su parte, el Ministerio de Consumo, también nuevo Ministerio en el gobierno de coalición separado de otros departamentos donde se ha incardinado consumo, ha desplegado una escasa actividad convencional centrada en las prácticas externas.

A la vista de todos estos datos, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios merece las siguientes consideraciones. Por un lado, las dimensiones cuantitativas al alza no comportan una importancia cualitativa creciente de este instrumento, más bien al contrario. Esas dimensiones acreditan que los convenios son un instrumento al que ambas partes acuden de forma recurrente para formalizar sus compromisos, y seguramente es uno de los instrumentos favoritos para ello. Sin embargo, el volumen de convenios es abultado y crece año tras año en los últimos tiempos por distintas causas. Ello lleva a confirmar la tendencia que se han apunto ya en este mismo *Informe* otros años acerca de la creciente pérdida de intergubernamentalidad de los convenios verticales. Así se constata tanto a través de la calidad de las partes suscriptoras, como en los contenidos pactados.

Por lo que respecta a las partes, cada vez más son firmantes entidades adscritas a un ministerio, no el titular del mismo, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, Red.es, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. mientras que en el caso de las Comunidades Autónomas, sorprende la proliferación de universidades como partes suscriptoras de convenios verticales.

La pérdida de contenido cooperativo de relevancia intergubernamental se detecta también en las acciones pactadas. Por un lado, la mayoría de convenios son repetición de actuaciones a través de prórrogas y adendas modificativas para darles continuidad al año en curso. En algunos casos, se trata de acciones que datan de los inicios del Estado autonómico (p. ej., en el caso de los convenios sobre bienes decomisados por la droga o con finalidades estadísticas o los convenios sobre prestaciones de las mutualidades de funcionarios). Consecuentemente, las novedades no sólo pocas (cuantitativamente), sino escasas (cualitativamente), de lo que da un buen ejemplo el caso de los convenios sobre prácticas externas y prácticas académicas: no hay departamento (salvo, sanidad) que no haya firmado en 2020 uno de estos convenios, cuyo objeto es que estudiantes de grado o postgrado pueden conocer departamentos ministeriales y, con ello, eventualmente suscitar el interés de los futuros profesionales en hacer carrera en la función pública.

El contenido principal de los convenios ya no es el económico-financiero. Ciertamente, hay algunos contenidos singulares de contenido subvencional, y otros que implican aportaciones económicas, pero muchos convenios ya no generan obligaciones económicas para las partes, ni aportación del poder central que territorialice subvenciones. Durante mucho tiempo este fue el estímulo para cooperar, pero con las restricciones presupuestarias a raíz del límite de gasto, el

poder central ha encontrado otros campos para cooperar y mantener el liderazgo de impulsar acciones uniformes en todo el territorio basadas sobre todo el auxilio, en particular, en su manifestación más básica de intercambio de información y/o asistencia técnica mediante el diseño dispositivos tecnológicos que se ponen a disposición de las Comunidades Autónomas.

La bilateralidad y la multilateralidad merecen también este año una reflexión. La bilateralidad es la forma de proceder implantada, tanto por razones de tradición cooperativa, como por razones operativas, ya que hay que determinar con cada Comunidad Autónoma las acciones y las aportaciones concretas (en el caso de un convenio de suscripción múltiple) y las obligaciones de cada parte (en un convenio singular). El hecho que los convenios se firmen bilateralmente unido al incremento de partes suscriptoras, ya no solo el/la ministro/a o consejero/a, sino en particular universidades, hace que el número de convenios crezca especialmente en aquellas comunidades que tienen varios campus, ya que un proyecto puede desarrollarse dentro de una misma comunidad en varios centros de una misma y de distintas universidades (p. ej., los convenios para el examen de español como lengua extranjera). No obstante, el año 2020 también nos brinda un interesante caso de cómo los convenios verticales pueden servir para articular hechos diferenciales: se trata del caso único (por el momento) del convenio de encomienda de gestión en favor del servicio laboral del País Vasco para gestionar el ingreso mínimo vital en razón de la existencia de haciendas forales.

La multilateralidad que brinda el año 2020 es mínima, pero no inexistente (algo que es muy frecuente en otros años), de modo, que aunque exigua, debe destacarse. Se trata de seis convenios, cinco de los cuales versan sobre proyectos científicos y otro sobre cooperación en acciones humanitarias. Las partes suscriptoras de los mismos difieren en su alcance. Los convenios en materia de investigación son firmados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas siempre con dos comunidades como suscriptoras: con Cataluña y Andalucía y Cataluña y Galicia, sendos proyectos sobre Covid-19; Canarias y Castilla-La Mancha, el proyecto ISOHCE sobre interoperatibidad de la historia clínica; con la Comunidad Valenciana y Canarias, el proyecto sobre medicina personalizada-Big Data (MEDP-BIG DATA) y con la Comunidad de Madrid y Canarias, un proyecto relativo al virus del Zika (ZIKAD). El convenio en materia de acción humanitaria, propiamente una prórroga a un convenio de 2018, se ha suscrito por la Agencia Española de Cooperación Internacional y las antes mencionadas once Comunidades Autónomas. Estos ejemplos dan muestra de las reducidísimas dimensiones de los convenios verticales multilaterales y, a la par, e inevitablemente plantean por qué son tan pocos los casos y por qué no se aprovechan más sus potencialidades.

Una mención aparte en la actividad convencional de 2020 son los convenios relacionados con la Covid-19. Lo primero que sorprende es la ausencia de una incidencia fuerte en la actividad convencional de esta terrible crisis sanitaria. Una posible explicación es que los resultados de las conferencias sectoriales, más activas este año a raíz de la Covid-19, no se han concretado por la vía del convenio vertical cuando los hay habido, o bien que dichos convenios (si los hay) están tramitándose y verán la luz en la próxima anualidad. El Ministerio de Sanidad no

consta que, como tal parte, haya suscrito convenios sobre esta materia. Los únicos departamentos que formalmente han suscrito convenios verticales relacionados con la Covid-10 son, si bien en muy distinta proporción, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Ciencia e Innovación, y el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

La ausencia del Ministerio de Sanidad como parte impulsora y suscriptora debe ser explicada: propiamente dicho departamento desde el inicio de la crisis impulsó el desarrollo de una aplicación informática de apoyo a la gestión sanitaria que se encomendó, por razones de reparto y competencia ministerial, a la Secretaría de Estado de Digitalización y de Inteligencia Artificial, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que es la que figura como suscriptora del convenio con varias Comunidades Autónomas de adhesión al uso de la aplicación de "AsistenciaCOVID19" (en 2020, seis comunidades: Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura e Islas Baleares). Su objeto es descongestionar los teléfonos de atención sanitaria de las diferentes Comunidades Autónomas, ofrecer información oficial y autodiagnóstico al ciudadano, así como recoger datos que ayuden a la gestión de la pandemia.

La mayor parte de los convenios en materia de Covid-19 que se han suscrito son, sin embargo, de cooperación científica para el desarrollo de proyectos de investigación relacionados con este virus. La mayoría son bilaterales y participan universidades radicadas en una comunidad, en total diecinueve convenios sobre variopintos proyectos cuyo común denominador es la investigación sobre coronavirus: por ejemplo, evaluación de la presencia y de la eficiencia de desinfección del SARS-CoV-2 en superficies y aire de autobuses de transporte público, péptidos super-adherentes derivados de ACE-2 con eficacia aumentada para la inhibición de la infección por SARS-COV-2, detección de SARS-COV-2 en estaciones depuradoras de aguas residuales y dominio público hidráulico, desarrollo de una vacuna contra SARS-COV-2 mediante micro/nanoesferas, y nuevos tejidos contra la Covid-19. A ellos, se suman dos convenios multilaterales antes referenciados firmados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas con Cataluña y Andalucía para el proyecto de investigación sobre modificación de la mucosa como protección frente al SARS-COV-2 y con Cataluña y Galicia para el proyecto de desarrollo preclínico de vacunas innovadoras basadas en mRNA/MVA contra el SARS-CoV-2" (COVARNA).

Finalmente, entre los convenios verticales contra la Covid-19 cabe reseñar el suscrito por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática para la organización de un seminario sobre los servicios públicos en tiempos del Covid-19.

Convenios entre Comunidades Autónomas

La actividad convencional entre Comunidades Autónomas sigue ofreciendo, como es habitual en el Estado autonómico, un panorama muy pobre en 2020. Durante este año constan tres pactos horizontales comunicados a las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE:

- el convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Junta de Castilla y León para favorecer una adecuada prestación sanitaria a los habitantes de las zonas limítrofes entre ambas comunidades,
- la prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB) en Navarra y
- el convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Generalidad Valenciana para la gestión y la prestación de servicios propios en materia de innovación sanitaria, consistente en el proyecto "Medicina Personalizada-Macrodatos".

Estos datos corroboran las reducidas dimensiones de la cooperación convencional entre comunidades, así como la permanencia de sus dinámicas. Estos pactos horizontales formalizados conforme al art. 145.2 CE son escasos, se han suscrito siempre bilateralmente entre dos comunidades mayoritariamente limítrofes (en un caso, entre Cantabria y Castilla y León, y, en otro, entre el País Vasco y Navarra), pero no siempre (obviamente entre Canarias y Comunidad Valenciana no hay relación de vecindad). Por su parte, los sectores de cooperación en 2020 son ya terreno conocido por los convenios interautonómicos: asistencia sanitaria en zonas limítrofes (un sector con amplia implantación que resuena especialmente en tiempos de Covid-19, si bien no se menciona expresamente en el convenio la pandemia), televisión entre comunidades que comparten lengua, vínculos histórico-culturales y vecindad, así como el desarrollo de una cooperación informática, un ámbito donde no es necesaria la relación de vecindad.

Como cada año, debe advertirse que hay más cooperación entre comunidades que los convenios que se remiten al Parlamento central conforme a las previsiones constitucionales. Los protocolos de cooperación interautónomicos son la vía preferida de cooperación horizontal pero no tienen visibilidad en el Boletín Oficial de las Cortes Generales al no ser preceptiva su tramitación ante dichas Cámaras.

En 2020, además de los protocolos debe destacarse los encuentros entre presidentes de Comunidades Autónomas con motivo de la pandemia por Covid-19. No hay convenios horizontales en 2020 (por lo menos, tramitados en las Cortes) sobre la crisis sanitaria, pero sí reuniones entre los presidentes de varias comunidades para poner en común estrategias (p. ej., estudiar el cierre perimetral ante determinados festivos, como en la cumbre de los presidentes de Castilla y León, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, en octubre de 2020) o para suscribir compromisos de renovar acuerdos en materia de asistencia sanitaria entre comunidades colindantes (así, la cumbre tripartita entre las dos Castillas y Aragón, en noviembre de 2020). Resta por ver en qué medida dichos encuentros intergubernamentales al máximo nivel con eco mediático se traducirán en resultados cooperativos tangibles, como pueden ser los convenios entre Comunidades Autónomas, y si dichos encuentros podrán superar el ámbito tripartito y de vecindad ante una crisis sanitaria que afecta a todas las comunidades y que obviamente supera el ámbito geográfico de cada una de ellas.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Lluís Aguiló Lúcia
Universitat de València

A.– Normativa

En 2020 no se ha aprobado ninguna Ley que regule las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. En cuanto a Decretos sólo se ha aptobado un Decreto en el País Vasco.

Efectivamente se trata del Decreto 99/2020, de 28 de julio, que regula el Consejo asesor del Euskera. Ya el art. 29 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera contemplaba un órgano de encuentro para estudiar, canalizar y coordinar las actividades de las diversas instituciones vascas, en lo referente a la aplicación y desarrollo de la Ley. En base a ello, mediante Decreto 5/1982, de 11 de enero, se creó el Consejo Asesor del Euskera. Este primer Decreto se ha modificado en diversas ocasiones, siendo la última mediante Decreto 176/2007, de 16 de octubre, que ahora se deroga al detectarse la necesidad de adecuar su funcionamiento, su composición y su normativa. Por tanto las principales modificaciones se refieren la actualización y ajuste técnico y a la reducción de órganos y de miembros del Consejo.

En Asturias en relación al uso del bable en sede parlamentaria, la derogación del art. 11 del Reglamento de la Junta General del Principado y su sustitución por un nuevo art. 3 bis plantea un nuevo debate sobre la regulación de su uso.

B.– Jurisprudencia

Por lo que se refiere a la jurisprudencia no son muchas las sentencias dictadas. Destacaremos cuatro sentencias semejantes del Tribunal Supremo en relación a la Comunitat Valenciana y también la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya que su pone un cambio de criterio en lo que se refiere al uso del catalán en esa Comunidad Autónoma.

En cuanto a las cuatro sentencias del Tribunal Superior referentes a la Comunitat Valenciana interesa destacar el razonamiento lingüístico que no jurídico de las cuatro. Son sentencias de casación referentes todas ellas a diferentes recursos planteados ante el Tribunal Superior de Justicia valenciano contra determinados preceptos del Decreto 61/2017, de 12 de mayo, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la administración de la Generalitat. En este Decreto se establece que en la comunicación institucional entre Comunidades Autónomas pertenecientes al mismo ámbito lingüístico no sea necesario enviar tambien los textos en castellano.

Aquí subyace un debate lingüístico sobre si el valenciano y el catalán son o no filológicamente la misma lengua o dos lenguas distintas.

En las cuatro sentencias el Tribunal anuncia que no va a entrar en ese debate pero al final acepta la tesis de que son lenguas distintas. Sin embargo la cuestión hoy día ya no es cuestionable jurídicamente. Las sentencias apelan al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y, sobre todo, la Ley de Uso y Enseñanza del Valenciano, pero no tiene en cuenta la Ley de creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua –Ley 7/1998, de 16 de septiembre– así como su acuerdo normativo de 9 de febrero de 2005, que zanjó este problema.

Por otro lado nos encontramos con la Sentencia 5.201/2020, de 16 de diciembre del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya que resuelve el recurso presentado en 2015 por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

La sentencia estima parcialmente el recurso estableciendo la obligación de la Generalitat de Catalunya de adoptar las medidas que sean necesarias a los efectos de garantizar que, en las enseñanzas que comprenden el sistema educativo de Catalunya, todos los alumnos reciban de manera efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25% en uno y otro caso.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tomàs Font i Llovet
Universitat de Barcelona

1.– Covid-19, Gobierno local y Estado de las Autonomías

Los gobiernos locales son los grandes olvidados en toda la ordenación jurídica que se ha ido estableciendo a raíz de la reacción ante la pandemia del Covid-19. Por una parte, ha tenido lugar una doble incidencia sobre la posición de los entes locales, la derivada de la declaración del Estado de alarma, y la derivada de la adopción de medidas de emergencia sanitaria en virtud de las competencias específicas. Por otra parte, las posibilidades de actuación efectiva de los entes locales han quedado muy acotadas en cuanto a ámbitos materiales o sectores de actividad y a potestades públicas a su disposición. Aquí sólo cabe hacer un rápido repaso a algunas cuestiones más significativas.

a) Así, en primer lugar, la declaración del Estado de alarma ha implicado una incidencia directa en *la autoorganización* municipal. Baste el ejemplo paradigmático de la policía local. La Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 se dispone en su art. 1.5: "En los términos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que el Gobierno de España declara el estado de alarma en todo el territorio nacional y de la presente Orden, (...) las Autoridades de las que dependan los Cuerpos de Policía (...) de las Corporaciones Locales estarán sujetos a las órdenes del ministro del Interior y a las que, bajo su autoridad, emanen de las Autoridades y órganos directivos de este Departamento en sus respectivos ámbitos de competencia, y tomarán las oportunas disposiciones operativas y organizativas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y la cobertura de los servicios que para los mismos deriven del cumplimiento del citado Real Decreto o de las órdenes que reciban de las Autoridades y órganos competentes en los términos previstos en el mismo y en la Ley Orgánica 4/1981".

La realidad es que la policía local ha debido dirigir sus esfuerzos al cumplimiento de las decisiones de otros niveles de gobierno: confinamientos domiciliario y perimetral, cumplimiento de horarios de actividades y aforos de establecimientos, uso de mascarillas, etc. Todo ello, en una actividad de cooperación al ejercicio de competencias ajenas, casi como una administración indirecta del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) En cuanto a las *potestades de necesidad y de emergencia*, han saltado a primera línea el ejercicio de los poderes extraordinarios del alcalde, tradicionalmente encuadrados como reglamentos de necesidad (art. 21.1,m) LBRL y concordan-

tes). Por un lado está en cuestión si esta previsión solo altera por razones de necesidad y emergencia, *la distribución interna del poder local*, básicamente la relación alcalde-pleno, de modo que no implica un incremento competencial para el municipio (Velasco). Y, además, en su virtud, puede el alcalde adoptar medidas de limitación de derechos fundamentales?

Sobre este tema se ha pronunciado el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Barcelona 144/2020, de 22 de julio. En este caso se planteaba la ratificación judicial del Decreto 4980/2020 de 21 de julio del alcalde del Ayuntamiento de Mataró que acordaba la medida de *aislamiento y cuarentena obligatoria en un domicilio* de esta ciudad de nueve personas, por estar afectados por el SARS-Cov, por un período de 14 días, contado desde el día del resultado de la PCR o bien hasta que dejen de representar un riesgo para la salud pública, dependiendo su prolongación del dictamen del área básica de salud, para evitar la propagación de la infección de la Covid-19, todo ello de acuerdo con el protocolo aprobado por las autoridades sanitarias y las medidas de prevención de la Resolución de la Consejera de Salud de la Generalidad de Cataluña SLT/1429/2020, de 18 de junio. Para este órgano judicial, los alcaldes de los municipios catalanes no estarían habilitados para adoptar estas medidas, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

"Teniendo en cuenta toda la normativa anteriormente expuesta, tanto la estatal como la autonómica, esta Juzgadora entiende que la petición formulada no puede prosperar, ello habida cuenta que el Decreto 4980/2020 de 21 de julio dictado por el alcalde del Ayuntamiento de Mataró cuya ratificación ahora se interesa supone una indudable una limitación de derechos fundamentales que, a juicio de quien suscribe, excede del ámbito competencial propio de quien ostenta la condición de representante de la Corporación Local. Así pues, la petición formulada carece de título habilitante pues no se contempla previsión normativa expresa donde se autorice a un alcalde, actuando en su condición de autoridad sanitaria, para acordar una medida de confinamiento obligatorio de personas. Existe previsión expresa en cuanto a la mera recomendación, tal y como resulta del art. 9.b) en relación con el art. 40.1.a) de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, pero no un confinamiento obligatorio como ocurre en el presente caso. Efectivamente, la LO 3/1984 de 14 de abril prevé en el art. 3 la posibilidad de la autoridad sanitaria de adoptar las medidas oportunas para el control de enfermos, personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos, así como las que sean necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible, pero en dicha norma no hay atribución competencial al alcalde. Por su parte, el art. 25.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, invocado por el Ministerio Fiscal, se refiere a la protección de la salubridad pública; sin embargo, esta Juzgadora entiende que no resulta aplicable al presente caso. Efectivamente el art. 5 de la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública considera al alcalde como autoridad sanitaria, pero sólo a los efectos de esta ley y en el marco de sus respectivas funciones. Tal precepto ha de ponerse en relación con las normas anteriormente expuestas. Tampoco resulta atribución competencial a favor del mismo de la Resolución SLT/1429/2020, de 18 de junio, por la que se adoptan medidas básicas de protección y organizativas para prevenir el riesgo de transmisión y favorecer la contención de la infección

por SARS-CoV-2. A mayor abundamiento, se considera que la competencia a que se refiere el art. 3 de la Resolución SLT/1429/2020, de 18 de junio lo es a los meros efectos de inspección, vigilancia y control, pero no para adoptar un acuerdo de esta naturaleza, donde sin duda se limitan derechos fundamentales. Por otra parte, tampoco el art. 42.3.c) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad contiene habilitación expresa del Ayuntamiento al respecto, puesto que se refiere a supuestos de "Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo."

El caso expuesto plantea, por lo demás, otra cuestión discutida, cual es la necesidad de autorización o ratificación judicial de las medidas "gubernativas" que inciden en los derechos fundamentales, en virtud de la reforma de la LJCA. Se ha discutido su misma justificación y coherencia con el principio de separación de poderes, así como su alcance objetivo, replanteándose la distinción entre reglamentos de necesidad y actos administrativos generales, que no siempre resulta nítida (Baño, Aguado). En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad en el Auto de 3 de diciembre de 2020 con relación al art. 10.8 de la LJCA que atribuye competencias en este ámbito a los tribunales superiores de justicia.

El nuevo art. 122 quater de la LJCA, al regular el incidente de "Autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales", prevé, además de la Administración que somete a autorización o ratificación las medidas, la intervención únicamente del Ministerio Fiscal. No está prevista, en cambio, la participación de los entes locales afectados por las mismas en el caso que la medida sea adoptada por la Administración autonómica (Aguado).

c) El régimen de la *potestad sancionadora* durante los Estados de Alarma, y fuera de él, es una de las cuestiones más debatidas, especialmente por el recurso preferente a la legislación de seguridad ciudadana, que está siendo cuestionado jurisdiccionalmente (Aguado), y la menor relevancia de la legislación sanitaria. En este último campo, en cuanto a la Administración local, abunda la normativa autonómica que regula la competencia para imponer las diferentes sanciones, que por lo general se atribuye a los órganos de las propias Comunidades Autónomas, pero en algún caso, se prevé expresamente que las actas de infracción o las denuncias formuladas por la policía local se remitirán a la correspondiente Dirección General de Salud Pública. Destacan el Decreto-ley 14/2020, de Canarias y el Decreto-ley Foral 9/2020, que permiten a los Municipios imponer algunas de las sanciones, en el primer caso cuando se trate de infracciones leves y, en el segundo, estableciendo una disposición adicional en virtud de la cual "la incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores por infracciones leves y graves corresponderá a los Ayuntamientos en aquellos municipios de población superior a 50.000 habitantes". (Cano Campos)

Por su parte, el art. 14.3 del Decreto-ley catalán 30/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 dispone: «Se puede delegar la competencia sancionadora por la comisión de infracciones leves a los ayuntamientos de Cataluña que lo soliciten, de acuerdo con la normativa de régimen local vigente, mediante resolución del consejero o consejera del departamento competente en materia de salud».

d) Se ha destacado la importancia de las leyes autonómicas, ya sean de régimen local ya sean leyes sectoriales, en la atribución de *competencias específica*s, por ejemplo en materias tales como seguridad en lugares públicos, o en los establecimientos públicos, o de salubridad, o de salud pública (Velasco). Junto a ellas, los municipios han actuado ampliamente en el ejercicio de sus competencias ordinarias, como servicios sociales, ordenación de la vía púbica –tráfico, terrazas– uso de parques y jardines, etc. En el ámbito de sus potestades tributarias se han adoptado ampliaciones, aplazamientos y fraccionamientos de pago, establecimiento de bonificaciones en la cuota de tributos locales –con los problemas que plantea su retroactividad)– suspensión o derogación de las ordenanzas fiscales que regulan tasas locales, devolución de ingresos e incluso subvenciones para pagar los tributos, etc. además de las suspensiones de plazos derivadas de la normativa estatal (Sesma).

e) En una visión de conjunto, la posición de la Administración local en la lucha contra la pandemia ha sido la de *cooperación ejecutiva* en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. Una cooperación, por lo demás, imprescindible. Así, por ejemplo, con la cesión de datos personales del padrón de habitantes, «en el formato adecuado y de forma diligente»; también la disposición de espacios e instalaciones adecuados para la realización de prácticas sanitarias y farmacológicas, mediante la autorización de usos y aprovechamientos especiales del dominio público local a favor de la Administración sanitaria así como de las obras de ampliación de hospitales e instalación de construcciones prefabricadas anexas a estos; en fin, participación en el control de las medidas sanitarias son solo ejemplos del *papel fundamentalmente ejecutivo y no definidor* que los entes locales han tenido ante la pandemia de Covid-19 (Cierco y Ropero).

f) Por otra parte, la pandemia ha favorecido el impulso del uso de la *administración electrónica* en todos sus niveles. Ello ha puesto de manifiesto por un lado, la insuficiente preparación de muchos ayuntamientos, así como la falta de desarrollo de las previsiones legales al respecto. Ha sido ya en el año 2021 cuando ha tenido lugar la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Específico de los gobiernos locales ha sido el tema de la *celebración telemática de las sesiones de sus órganos colegiados*, expresamente excluidos de la regulación de la LRJSP. No obstante, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, incorporó un tercer apartado en el art. 46 LBRL, donde se establece que las sesiones plenarias podrían celebrarse telemáticamente y regula los requisitos de dicha modalidad. (Valero).

g) En el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la Covid-19, el Gobierno autorizó a las entidades locales a emplear parte de su superávit del 2019 para financiar gastos de inversión en servicios y promoción sociales.

2.– Tribunal Constitucional y autonomía local

1. *La STC 178/2019, de 18 de diciembre*, sobre la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, incide en el tema ya con conocido de la articulación supramunicipal de las policías locales. Los art. 11.7 y 23.2 de la Ley Foral regulan, respectivamente, la ejecución de competencias de Policía Local mediante delegación a una entidad local supramunicipal creada por Ley Foral, que no se sujetará a los requisitos establecidos en el art. 11 para la suscripción de acuerdos de asociación, y el ámbito territorial de actuación de la policía local, que "será el del término municipal respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 11 párrafo 7 de esta Ley Foral.

El Tribunal reitera que no cabe la creación de cuerpos de policía supramunicipales. La asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de Policía Local, prevista en la Disposición adicional quinta de la LOCFS, exige la previa celebración de un acuerdo de colaboración con los requisitos establecidos en la Orden INT 2944/2010, de 10 de noviembre. Por consiguiente, no permite acudir a fórmulas asociativas municipales distintas o, como en el caso de la norma controvertida, a la delegación a una entidad local supramunicipal, ya que ello supone vulneración de la competencia estatal en materia de seguridad pública (Diaz González).

2. *La STC 82/2020, de 15 de julio*, sobre la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana contiene diversos pronunciamientos de interés. En primer lugar, declara que el instrumento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, invocando la vulneración del principio de autonomía local (de las Diputaciones provinciales) y de su autonomía y suficiencia financieras, no es intercambiable con el conflicto en defensa de la autonomía local, puesto que sus objetos y requisitos de legitimación son distintos y, por tanto, ambos mecanismos pueden solaparse en la práctica contra las mismas disposiciones.

La Sentencia reincide en la práctica de autoreferencia doctrinal sobre el alcance de la autonomía local –¡todavía las sentencias del año 1981!– para señalar que la competencia propia de las Diputaciones para la cooperación y asistencia a los municipios puede ser limitada por la imposición de la Comunidad Autónoma sus de actuaciones por vía de coordinación, de acuerdo con tres requisitos: a) Debe tratarse de una materia en la que esté presente un fuerte interés supralocal, como ocurre con los servicios sociales en la medida que son competencia exclusiva autonómica. b) Es necesario que la Comunidad Autónoma articule mecanismos que permitan que las diputaciones provinciales participen en el diseño de las medidas autonómicas de coordinación. c) Esta previsión de coordinación auto-

nómica solo será constitucional si la Comunidad Autónoma respeta el principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales, por lo que no sería constitucionalmente admisible que se desentendiera completamente de los costes de los nuevos servicios a prestar por las diputaciones provinciales a los pequeños municipios (Garrido Juncal).

Sobre este último extremo, señala: «La Comunidad Autónoma, que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Consecuentemente la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia –y que decide atribuirla al ente local– de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas» (FJ 7).

Aplicados aquellos criterios al caso, el Tribunal considera con carácter general que la ley no es inconstitucional, pero sí anula, por vulnerar l autonomía local, la Disposición Transitoria Cuarta, 4, b), que establece por sí misma los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal municipal de los servicios sociales, llegando en algunos casos hasta el 90% del total. Dice así: "Estos porcentajes mínimos, que, sin embargo, llegan hasta el 90 por 100 de los módulos del personal, suponen una *prefiguración exhaustiva del contenido de la actividad del ente coordinado.* La referida prefiguración exhaustiva no se adecua, sin embargo, a la normativa básica estatal cuando exige, en el art. 59.1 LRBRL, que la potestad de coordinación de la Comunidad Autónoma de la función provincial de asistencia económica a los ayuntamientos, se realice a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados. (...) ya que los referidos porcentajes mínimos de participación deben establecerse a través de los planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados, y no directamente en una disposición transitoria".

La vulneración de la autonomía local se atribuye, pues, a una cuestión de procedimiento, la falta de participación de las Diputaciones en la determinación de dichos porcentajes, ya que no han sido fijados en los planes de coordinación, sino directamente en la Ley. Pero parece que no se otorga un carácter invalidante a la cuestión de contenido: la prefiguración exhaustiva, la predeterminación del 90% del contenido de la actividad del ente coordinado.

Las dudas que surgen son inquietantes. ¿Qué hubiera sucedido si en la elaboración de la ley hubieran participado las Diputaciones, directamente o a través del órgano colegiado correspondiente? De hecho, según consta en los antecedentes, en el procedimiento de elaboración de la norma impugnada participaron

cuatro personas de la Diputación Provincial de Alicante (que es la que está en desacuerdo), y que no hicieron observación alguna sobre una eventual infracción de la autonomía municipal o provincial. ¿Seguimos anclados en la posición de que "basta algo de participación" para dar por preservada la autonomía local?

Además, en este caso el Tribunal pone sobre la mesa, porque por su grosería no podía evitarlo, la "prefiguración exhaustiva" que consiste en predeterminar el 90% de la financiación del personal. Era la ocasión de oro para otorgar, por fin, una eficacia real a la técnica de la garantía institucional. ¿Cuántos granos hacen un montón? ¿Diez granos, de cien posibles, hacen un montón?

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL AÑO DE PANDEMIA

Jesús Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)
Francisco J. Loscos (U. Complutense – UCEJC)

1.– Introducción

Las repercusiones económicas derivadas de la crisis de la Covid-19 en el año 2020 han sido extraordinariamente graves[1]. Según los datos disponibles, la disminución de la producción al final de ese año se elevó al 10,8% del PIB en términos reales (INE, 2021b). Como han señalado los historiadores,[2] solo los datos reconstruidos sobre la incidencia económica de la Guerra Civil Española arrojarían porcentajes superiores al mencionado. Ningún país europeo o perteneciente a la OCDE habría tenido unos resultados tan negativos, tal vez exceptuando el caso del Reino Unido.[3]

Otras magnitudes económicas reflejan también la intensidad y la gravedad de la crisis económica generada por la pandemia: Según la información del cuarto trimestre de 2020 suministrada por el INE (2021a y b), la tasa de paro se situó en el 16,13% de la población activa y el gasto de los hogares disminuyó un 9,4%, la inversión, un 8,8%, las exportaciones un 16,3% y las importaciones un 9,4%, lo que pone además de manifiesto el carácter global de la crisis. Desde una perspectiva sectorial, aunque la agricultura y las actividades financieras incrementaron su producción, la construcción, la industria y los servicios (singularmente el comercio, el transporte y la hostelería o las actividades artísticas, recreativas o de producción científica y, en general, las actividades relacionadas con el turismo) vieron disminuir intensamente su actividad a lo largo del año.

Las razones que explican los resultados económicos son bien conocidas. Por un lado, las medidas tomadas para combatir la pandemia, en especial el confinamiento estricto y las rigurosas restricciones a la movilidad aplicadas en las primeras semanas de la pandemia, más exigentes que las medidas aplicadas en otros países, implicaron una parada drástica de la actividad productiva, con las lógicas consecuencias en términos de actividades empresariales, inversión y empleo. Por otra parte, el tejido productivo español, caracterizado por una especialización en el sector servicios, especialmente afectado por la crisis, con un claro predominio de Pymes y un peso muy elevado del trabajo temporal, contribuye a explicar la gravedad de los datos macroeconómicos y las diferencias respecto a otros países europeos.

1. Sobre los efectos económicos de la crisis del coronavirus, ver Ruiz-Huerta (2020).
2. Cfr. Prados de la Escosura (2017) y Comín y Hernández *(coords.)* (2013).
3. Cfr. Eurostat (2021) y OCDE (2021).

Ante la envergadura de la crisis, el sector público debió asumir un papel protagonista en el ámbito económico. Según datos de contabilidad pública, el consumo de las administraciones públicas aumentó un 7% y las actividades públicas de educación y sanidad, un 3,3%. No hay que olvidar, como primera provisión, que las decisiones sanitarias para controlar la pandemia forman parte de la actividad reguladora del sector público, por lo que, en cierto modo, está comprometido con la búsqueda de alternativas a los problemas económicos derivados. Las consecuencias inmediatas fueron un intenso crecimiento del déficit público, hasta el 11% del PIB,[4] y de la tasa de endeudamiento, hasta el 117,1% del PIB.[5] Por otro lado, las medidas de política económica tomadas han permitido amortiguar los principales efectos negativos de la crisis (MAETD, 2020).

Entre las principales decisiones adoptadas, deben mencionarse las siguientes: Medidas de financiación y de garantía de liquidez para las empresas, en el marco de la estrategia del Banco Central Europeo e instrumentos para preservar su solvencia; extensión de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo (ERTE), que permitieron defender los puestos de trabajo de más de 3 millones de trabajadores en un primer momento[6]; suministro de prestaciones extraordinarias para los trabajadores autónomos; medidas específicas para intentar proteger a los sectores económicos más afectados; medidas reguladoras de moratorias respectos a los pagos debidos por los hogares; o, en lista inacabada, instrumentos de apoyo a los colectivos con especiales dificultades, como el Ingreso Mínimos Vital, con la finalidad de procurar asegurar una red de protección en última instancia para todos los ciudadanos.

Es necesario reconocer, no obstante, los problemas surgidos en el propio funcionamiento de los servicios públicos, así como las serias dificultades de gestión vinculadas a la aplicación de las medidas anteriores, lo que ha servido para poner de manifiesto los serios hándicaps y debilidades de nuestras administraciones públicas, en cierto modo consecuencia de la crisis anterior y de una cierta dejación de responsabilidades de los poderes públicos para asegurar prestaciones eficaces y eficientes de los servicios públicos.

También en el ámbito autonómico ha sido preciso tomar decisiones significativas por parte de la administración central y de los gobiernos de las comunidades. Como es obvio, este es el ámbito en el que concentramos la atención en el capítulo dedicado a la financiación de los gobiernos autonómicos.

En el segundo apartado de este capítulo revisamos, como cada año, la última liquidación del sistema de financiación, con especial énfasis en la evaluación de sus mecanismos de nivelación, para abordar a continuación los mecanismos extraordinarios empleados durante 2020 para compensar los efectos especia-

4. Incluyendo la reclasificación de la SAREB indicada por Eurostat. Cfr MH (2021a).

5. Según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo. Cfr. Banco de España (2021a).

6. Posteriormente, ese número disminuiría sensiblemente, aun manteniendo cifras elevadas, al menos hasta los primeros meses de 2021. Según la información de Presidencia del Gobierno de 05/01/21, el número de trabajadores incluidos en ERTES se elevaba a 755.613 al finalizar 2020 (SESSP, 2021).

les que la crisis sanitaria ha provocado en los servicios gestionados por los gobiernos autonómicos. En el apartado cuarto se abordan sus consecuencias sobre la aplicación de las reglas de estabilidad y el endeudamiento de las comunidades, y en la sección final nos referiremos al tema recurrente de la reforma del modelo, intentando incorporar al debate sobre la financiación las lecciones aprendidas, tanto de la crisis anterior como de la que en la actualidad estamos viviendo.

Cuadro no. 1.– Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2018)

Total CC.AA. Régimén Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantia	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de cooperación	Fondo de competitividad			
					(M€)				
2009	76.996,90	3.315,53	7.638,10	87.950,52	1.200,00	2.572,50	**91.911,39**	3.794,44	88.116,95
2010	87.250,47	7.497,59	8.983,71	103.731,77	1.905,10	3.037,82	**108.674,69**	5.391,04	103.283,65
2011	86.506,05	7.052,96	6.529,77	100.088,78	1.792,12	2.992,02	**104.872,92**	5.111,09	99.761,82
2012	83.980,04	6.763,78	5.368,73	96.112,56	1.718,64	2.207,54	**100.038,74**	4.864,66	95.174,08
2013	86.003,40	7.680,44	1.234,90	94.918,74	1.951,56	2.432,61	**99.302,92**	5.419,48	93.883,43
2014	90.134,63	8.289,40	986,97	99.411,00	2.106,29	2.453,82	**103.971,12**	5.849,18	98.121,94
2015	95.716,70	8.569,71	1.031,53	105.317,94	2.177,52	2.702,23	**110.197,70**	6.047,49	104.150,21
2016	97.277,39	8.140,38	980,65	106.398,42	2.068,43	2.774,35	**111.241,21**	5.744,52	105.496,69
2017	100.208,95	7.885,04	852,45	108.946,44	2.003,55	3.295,02	**114.245,01**	5.564,32	108.680,68
2018	108.509,44	8.792,03	947,03	118.248,50	2.234,01	3.626,95	**124.109,46**	6.204,37	117.905,09

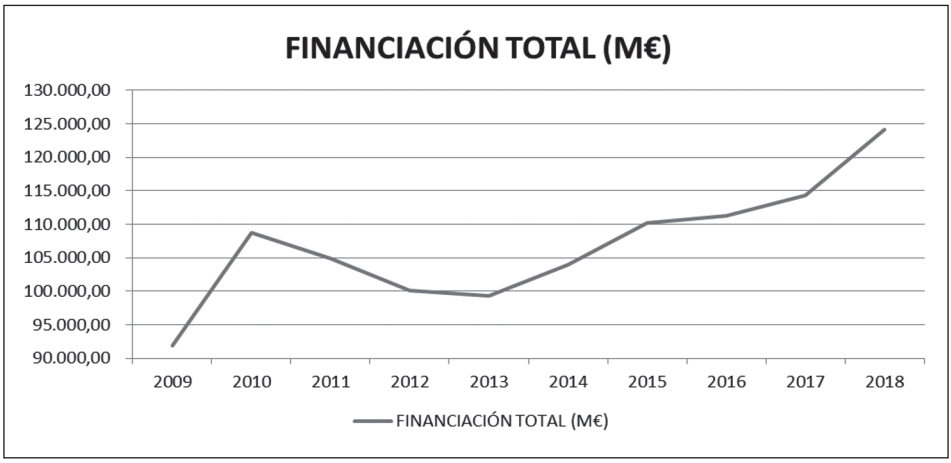
*Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b).

2.– La liquidación del sistema de financiación en 2018

En los **Cuadros no. 1 y 2** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que incluye ya las cifras correspondientes al ejercicio 2018 (MH, 2021b). Puede apreciarse que en dicho ejercicio se mantiene la tendencia que señalábamos en los *Informes* más recientes en cuanto a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis de 2008. Como es obvio, estos resultados no reflejan todavía los efectos de la actual pandemia que, lógicamente, ha desplazado del centro de los debates la necesaria revisión del sistema, nueva y, en este caso, comprensiblemente postergada. Como veremos en el siguiente epígrafe, el protagonismo principal en la financiación de las Comunidades Autónomas en 2020 ha correspondido a las medidas de emergencia que se arbitraron para hacer frente a la emergencia sanitaria y sus consecuencias.

Cuadro no. 2.– Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b).

En los **Cuadros no. 3 y 4** se presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2018. Como en los años anteriores, se confirman los buenos datos que vienen caracterizando al sistema de financiación aprobado en 2009:[7] Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 3** confirman que las diferencias entre los territorios con mayor y menor financiación total (por unidad de necesidad o en relación con la "población ajustada") respecto a las desigualdades de partida (las correspondientes a la

7. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

capacidad fiscal por habitante de cada territorio) mantienen la importante disminución que se viene registrando.

Como ya señalábamos en las últimas ediciones de este *Informe*, lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 5** se muestra la evolución de los índices de reordenación,[8] que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009.

8. Para una descripción de estos indicadores, cfr. López Thomaz y Loscos (2018). Se trata de índices de comparación de las diferencias entre dos sucesiones ordenadas (en este caso, de las CC.AA. según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 *(ausencia de reordenaciones)* y 1 *(reordenación completa).*

Cuadro no. 3: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2018)

			Capacidad tributaria propia			Financiación total			Distancia a nivelación perfecta	
Año 2018	Población	Población ajustada	Capacidad Tributaria (M€)	€ por habitante	Índice	Financia-ción total (M€)	€ por persona ajustada	Índice	Inicial	Final
Madrid	6.578.079	6.369.011	22.906,93	**3.482,31**	140,26	18.450,20	**2.896,87**	**102,01**	40,26	2,01
Baleares	1.128.908	1.118.082	3.597,00	**3.185,47**	128,30	3.162,44	**2.828,45**	**99,60**	28,30	-0,40
Cataluña	7.600.065	7.461.661	22.550,61	**2.967,16**	119,51	22.845,80	**3.061,76**	**107,82**	19,51	7,82
Aragón	1.308.728	1.395.817	3.595,94	**2.747,66**	110,67	4.136,48	**2.963,48**	**104,36**	10,67	4,36
Cantabria	580.229	586.538	1.551,99	**2.674,79**	107,73	2.122,27	**3.618,29**	**127,42**	7,73	27,42
La rioja	315.675	323.775	798,83	**2.530,55**	101,92	1.096,74	**3.387,36**	**119,29**	1,92	19,29
Asturias	1.028.244	1.085.929	2.539,81	**2.470,05**	99,49	3.139,90	**2.891,44**	**101,82**	-0,51	1,82
Castilla y León	2.409.164	2.609.988	5.879,62	**2.440,52**	98,30	7.463,55	**2.859,61**	**100,70**	-1,70	0,70
C. Valenciana	4.963.703	4.828.576	11.761,27	**2.369,45**	95,44	12.731,72	**2.636,74**	**92,85**	-4,56	-7,15
Galicia	2.701.743	2.898.690	5.970,97	**2.210,04**	89,01	8.268,90	**2.852,63**	**100,45**	-10,99	0,45
Castilla– La Mancha	2.026.807	2.108.763	4.136,90	**2.041,09**	82,21	5.636,21	**2.672,76**	**94,12**	-17,79	-5,88
Murcia	1.478.509	1.446.880	2.996,55	**2.026,74**	81,63	3.729,71	**2.577,76**	**90,78**	-18,37	-9,22
Andalucía	8.384.408	8.191.144	16.168,41	**1.928,39**	77,67	22.173,53	**2.707,01**	**95,33**	-22,33	-4,67
Extremadura	1.072.863	1.122.743	1.899,04	**1.770,07**	71,29	3.322,94	**2.959,66**	**104,22**	-28,71	4,22
Canarias	2.127.685	2.157.213	2.156,48	**1.013,53**	40,82	5.829.07	**2.702,13**	**95,15**	-59,18	-4,85
CC.AA. Reg. Común		**43.704.810**	**108.509,44**	**2.482,78**	**100**	**124.109,46**	**2.839,72**	**100**	**18,17***	**6,68***
Difs. Entre extremos				2.468,78	99,44		1.040,53	36,64	58,66**	27,02**
Desviación típica				587,39	23,66		270,38	9,52	15,60**	7,19**

* Promedio sobre valores absolutos. ** Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

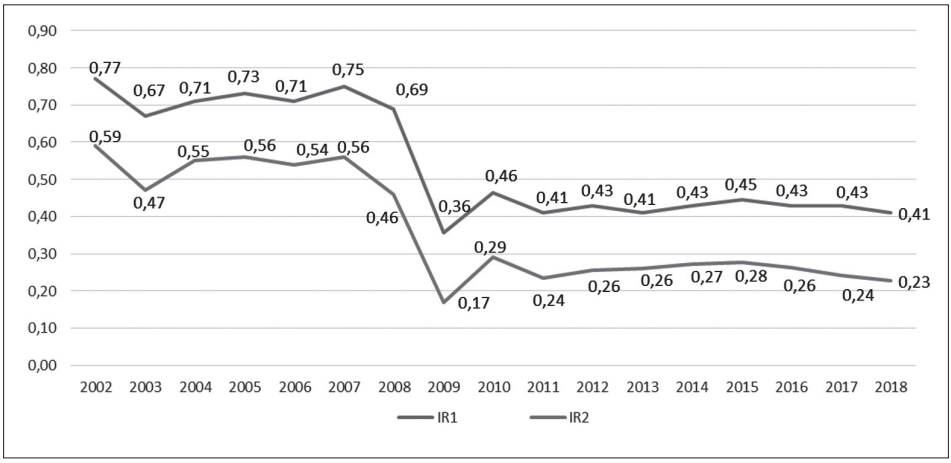
Cuadro no. 4: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2018): Indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

Año 2018	Capacidad tributaria propia		Financiación total			Sobrenivelaciones		Desnivelaciones		Total distorsiones	
	Índice	Posición	Índice	Posición	Reorde-naciones	% S/FT	Intensidad (m€)	% S/FT	Intensidad (m€)	% S/FT	Intensidad (m€)
Madrid	140,26	1	**102,01**	6	5						
Baleares	128,30	2	**99,60**	10	8	0,40	12,73			0,40	12,73
Cataluña	119,51	3	**107,82**	3	0						
Aragón	110,67	4	**104,36**	4	0						
Cantabria	107,73	5	**127,42**	1	4			19,68	324,32	19,68	324,32
La Rioja	101,92	6	**119,29**	2	4			17,36	155,63	17,36	155,63
Asturias	99,49	7	**101,82**	7	0	-1,82	53,18			-1,82	53,18
Castilla y León	98,30	8	**100,70**	8	0	-0,70	47,92			-0,70	47,92
C. Valenciana	95,44	9	**92,85**	14	5			-2,58	364,13	-2,58	364,13
Galicia	89,01	10	**100,45**	9	1	-0,45	34,89			-0,45	34,89
Castilla–La Mancha	82,21	11	**94,12**	13	2						
Murcia	81,63	12	**90,78**	15	3						
Andalucía	77,67	13	**95,33**	11	2						
Extremadura	71,29	14	**104,22**	5	9	-4,22	128,68			-4,22	128,68
Canarias	40,82	15	**95,15**	12	3						
CC.AA. Reg. Común	100		**100**		**46**	**0,22**	**277,40**	**0,68**	**844,08**	**0,90**	**1.121,48**
IR1					**0,41**	**IS**	**0.22**	**ID**	**0,68**	**IGD**	**0,90**
IR2					**0,23**						

* En valores absolutos. ** Calculados sobre valores absolutos.

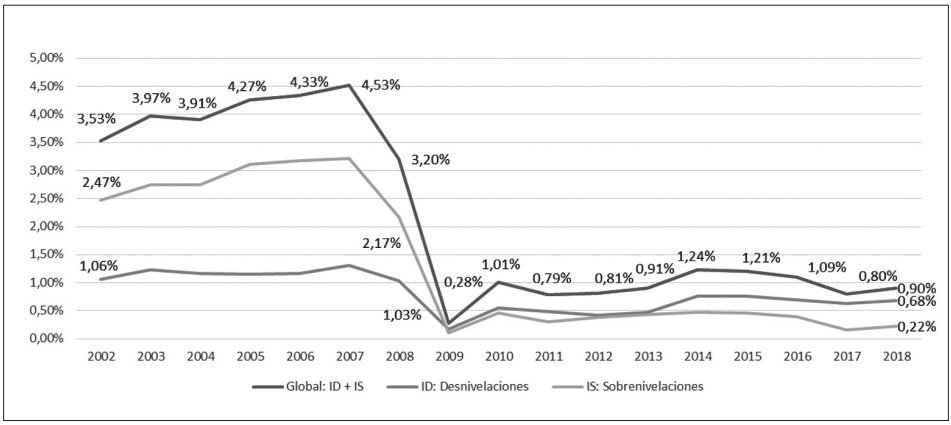
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5: Indicadores de reordenación (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6: Intensidad de las distorsiones (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

La evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones* **(IS)**, *intensidad de las desnivelaciones* **(ID)** e *intensidad global de las distorsiones* **(IGD = IS + ID)**[9] se refleja en el **Cuadro no. 6**. Aún con un muy leve repunte en

9. Ibid. Como ya indicamos en el *Informe* 2018, hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se

este ejercicio, se mantiene la notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones tras reforma de 2009. Como venimos indicando, y puede comprobarse en el **Cuadro no. 4**, las *sobrenivelaciones* que afectaban a las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (con un muy importante volumen de población) han desaparecido desde la reforma, y en 2018 solamente afectaban –y en cuantías mínimas– a las Islas Baleares, Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura (esta última, en niveles ligeramente superiores pero muy por debajo de los anteriores a la reforma). La misma dinámica se registra en las *desnivelaciones,* que tras la reforma se reducen notablemente en intensidad, y que en 2018 se limitaban exclusivamente a las Comunidades de Cantabria y La Rioja (que mejoran respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por tratarse de las dos comunidades menos pobladas), y a la Comunidad Valenciana (que empeora tras la nivelación una posición de partica por debajo de la media y, en este caso, con un volumen de población muy superior).

Una vez más, hemos de insistir en que estos buenos indicadores no deben hacer que se olvide la necesidad de emprender el proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009, tantas veces postergado: la experiencia de ya una década de liquidaciones permite identificar las distorsiones pendientes de corrección, así como aquellos elementos del sistema de nivelación que, aun en ausencia de distorsiones, son susceptibles de mejora.[10]

3.– Recursos extraordinarios de las comunidades para combatir los efectos de la pandemia

A pesar de la caída de la recaudación tributaria en el año 2020, estimada en un 8,8% respecto al ejercicio anterior,[11] no parece que esa disminución se haya visto reflejada en los recursos de las comunidades. Según el Ministerio de Hacienda (MH, 2020b), la cantidad recibida por las Comunidades Autónomas del sistema

---

aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima –o por debajo– de la media acaban en una posición aún más elevada –o inferior– en contra de los objetivos de convergencia a que habrían de servir estos mecanismos de nivelación), y hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Los indicadores tratan de recoger la intensidad relativa de estas distorsiones, en porcentaje sobre la financiación total de las CC.AA. de régimen común.

10. Un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía y otras comunidades (que tratarían de mejorar sus resultados para acercarse más al objetivo teórico del 100%) y que, junto a la desnivelación de la Comunidad Valenciana y la sobrenivelación de las Islas Baleares (mínima, pero potencialmente desestabilizadora) constituyen quizá los problemas que pueden requerir una atención política más urgente.

11. Recaudación de la AEAT, en términos de caja. La recaudación del IVA y los Impuestos Especiales se redujo en un 11,5% y un 12,1%, respectivamente, como consecuencia de la caída del consumo, y la recaudación del Impuesto de Sociedades acusó un descenso mayor (del 33,2%). En sentido opuesto, la recaudación del IRPF se incrementó en un 1,2%, por el efecto de las medidas de protección del empleo mediante los ERTE, que se añadió al de la subida de las pensiones y el sueldo de los empleados públicos (MH, 2021a).

de financiación se elevó a 115.662 millones de euros, un 7,1% más que los recursos obtenidos en 2019.[12]

A lo largo de 2020, una de las prioridades del Gobierno central ha sido garantizar la liquidez de las comunidades ante la grave necesidad de hacer frente a la pandemia desde los servicios sanitarios que gestionan, junto con otras partidas de gasto en servicios públicos fundamentales como la educación y los servicios sociales.[13]

La importancia de apoyar al sector sanitario como prioridad para hacer frente a la crisis actual has ido asumida tanto por las instituciones europeas como por parte de la administración general del Estado. Eso explica el peso asignado a la sanidad en el reparto del llamado Fondo Covid-19 de 16.000 millones de euros, destinado a consolidar la financiación de las comunidades.[14]

Los recursos del fondo Covid-19 son transferencias no reintegrables e incondicionadas, que no computan a efectos de la regla de gasto y que se estructuraron en cuatro tramos diferenciados,[15] que se recogen en el **Cuadro no. 7**.

Los dos primeros tramos incluían el reparto de 9.000 millones de euros para gasto sanitario. El primero de los tramos asignó 6.000 millones en el mes de julio a las comunidades en función de cuatro criterios recogidos en la Orden de Hacienda 667/2020: Población protegida equivalente (35%), Ingresos en Unidades de Cuidados Intensivos (30%), pacientes hospitalizados (25%), y las PCR totales realizadas (10%) según los datos del impacto del virus a 30 de abril de 2020.

El segundo tramo, de 3.000 millones de euros, aprobado en la Orden 1098/2020 del Ministerio de Hacienda y entregado en el mes de noviembre, se repartió según los mismos criterios, aunque cambiaban las ponderaciones: la población protegida equivalente se ponderaba al 45%, mientras que el porcentaje aplicado a los ingresos en UCIs disminuía hasta el 25%, el correspondiente a los pacientes hospitalizados bajaba al 20%, en tanto que la ponderación de las PCR quedaban en el 10%.

---

12. A ello contribuyó que el cálculo de la actualización de las entregas a cuenta para el ejercicio 2020 se llevó a cabo con una estimación de crecimiento del 1,6% del PIB, es decir, sin tener en cuenta el impacto de la pandemia (cfr. RDL 7/2020, arts. 2 a 6). Aunque ello puede plantear el riesgo previsible de liquidaciones negativas de considerable entidad a partir del ejercicio 2022, especialmente si se prolonga la duración de la crisis sanitaria, no parece que –en perspectiva de conjunto– deba considerarse una decisión incorrecta.

13. No se puede perder de vista el hecho de que la sanidad es competencia esencial de las autonomías y representa como valor medio un 36% de los gastos presupuestarios de las comunidades.

14. El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, estableció la creación del Fondo Covid-19, y las reglas relativas a su distribución y libramiento, con la finalidad de apoyar a los gobiernos autonómicos a financiar el coste de la pandemia y sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales, así como compensar la reducción de sus ingresos por la menor actividad económica. El Congreso de los Diputados lo convalidó el 15 de julio (con 275 votos a favor). Según el Gobierno, este fondo "supone la mayor transferencia de recursos del Gobierno central a las Comunidades Autónomas al margen del sistema de financiación", resaltando su naturaleza de "fondo no reembolsable, es decir, que las comunidades no tendrán que devolver y tampoco les generará más deuda ni intereses", siendo la Administración central quien asume todo el coste del nuevo instrumento [MH, 2020a].

15. Art. 2 RDL 22/2020.

El tercer tramo del fondo Covid-19, aprobado mediante la Orden HAC/809/2020, y dotado con 2.000 millones de euros, se atribuyó al gasto educativo; en este caso, el dinero se repartía, a partir del 1 de septiembre, en proporción a la población de 0 a 16 años (80%) y 17 a 24 años (20%). Los datos empleados fueron los procedentes del Padrón a 1 de enero de 2019.

Por último, el cuarto tramo, aprobado mediante la Orden HAC/1097/2020, de 24 de noviembre, y dotado con 5.000 millones de euros, se repartió en diciembre a las Comunidades Autónomas de régimen común para compensar los menores ingresos por la reducción de la actividad económica. En este caso, el dinero se distribuyó solo entre las Comunidades Autónomas de régimen común, a partir de la información disponible de la recaudación de impuestos (Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y los tributos sobre el juego), que se ponderaba un 60%, correspondiendo el restante 40% a la población ajustada.

Cuadro no. 7: Distribución final del fondo Covid-19, según tramos

Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Total
Cataluña	1.247	474	337	1.107	**3.166**
Galicia	268	150	93	224	**735**
Andalucía	598	392	384	826	**2.199**
Principado de Asturias	106	64	33	96	**299**
Cantabria	65	30	22	60	**177**
La Rioja	58	29	13	28	**127**
Región de Murcia	98	86	74	131	**389**
C. Valenciana	450	263	214	559	**1.486**
Aragón	147	110	53	121	**430**
Castilla-La Mancha	319	151	89	184	**743**
Canarias	159	99	87	206	**551**
Extremadura	96	58	43	80	**277**
Illes Balears	105	65	50	219	**438**
Madrid	1.496	614	292	945	**3.346**
Castilla y León	349	196	84	215	**843**
País Vasco*	329	152	87		**568**
Navarra*	89	57	29		**175**
Melilla*	12	6	7		**25**
Ceuta*	12	6	7		**25**
Total	**6.000**	**3.000**	**2.000**	**5.000**	**16.000**

(*) Estas comunidades y Ciudades Autónomas no participan del tramo 4 del Fondo.
Fuente: Ministerio de Hacienda (2020b).

Del último tramo mencionado se reservaban 800 millones para ser repartidos de acuerdo a criterios vinculados al impacto presupuestario del transporte público para compensar los efectos de la crisis sobre dicho sector. En concreto, el 49% de este sub fondo se entregaba a los consorcios de transporte público de Madrid y Barcelona, el 34% para el transporte de viajeros por carretera a través

de vías interurbanas,[16] un 13% para los trenes, metros o tranvías de titularidad autonómica,[17] y el 4% restante para hacer frente a los problemas del transporte público en Canarias.

Como suele ocurrir, las críticas y expresiones de agravios comparativos se sucedieron tras la adopción final del mecanismo de reparto.[18] Una parte de las comunidades se quejaban de la ausencia de fondos para gastos sociales, mientras que otras criticaban el fondo destinado a mantener el transporte público o las ponderaciones aplicadas en los diversos tramos para los conceptos decididos. También las comunidades forales se quejaron de su exclusión del último de los tramos del fondo. Por su parte, el gobierno central defendía que la distribución del fondo, tras su aplicación, resultaba razonable y equilibrada.

Además del dinero recibido del sistema de financiación y del Fondo Covid-19, las comunidades recibieron del gobierno 300 millones de euros a través del Fondo Social Extraordinario y otros 25 millones de euros adicionales para las becas comedor, así como 300 millones de euros del programa de prestaciones sanitarias y farmacia, entre otros recursos. Junto con los resultados de la liquidación definitiva de 2018, efectuada en julio de 2020, con un resultado neto a favor de las Comunidades de 10.754 millones (4.567 por encima de su equivalente el año anterior), y el efecto del incremento neto de las entregas a cuenta antes mencionado (algo más de 3.000 millones de euros adicionales), todo ello permitía al Gobierno central afirmar que las Comunidades Autónomas *"recibieron la mayor financiación de su historia en un contexto de pandemia mundial"* (MH, 2021a).

Como señalábamos más arriba, la respuesta a los problemas actuales, y al margen de las críticas de algunas comunidades, plantea el serio interrogante sobre la financiación a partir del año 2022 y las vías para atender las obligaciones asumidas en los ejercicios de 2020 y 2021, en un contexto de mantenimiento, tanto de la crisis sanitaria, como de la económica.

A lo largo del año 2020, tras la aprobación del Fondo *Next Generation EU (NGEU)*, destinado a combatir la situación económica generada por la pandemia, y su financiación, los recursos asignados en el mismo, junto a las previsiones del Marco Financiero Plurianual, se elevaban a un total de 1,8 billones de euros (1.074.000 millones del MPF y 750.000 millones del NGEU. De este último fondo, España recibirá 140.000 millones de euros (de ellos, 72.700 millones en forma de transferencias no reintegrables).[19]

El fondo NGEU está compuesto por siete programas, el más importante de los cuales es el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR,

16. Para las comunidades de régimen común titulares de servicios regulares permanentes de uso general de ese tipo de transporte, con la excepción de los consorcios de Madrid y Barcelona, y de la comunidad de Canarias.

17. Con la excepción de los consorcios de Madrid y Barcelona.

18. Inicialmente, el montante total del fondo se pretendía repartir de forma diferente: 10.000 millones para sanidad, 1.000 para gastos sociales y 5.000 para fomentar la recuperación económica. Los cambios se produjeron tras las discusiones con Comunidades Autónomas y con los partidos políticos.

19. European Commission (2020) y https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

casi el 90% de los recursos del fondo); otros programas son el Fondo de Transición Justa, la Iniciativa de cohesión REACT-UE (Ayuda para la Recuperación de la Cohesión y de los Territorios en Europa), y el fondo *InvestEU* para apoyar la inversión o el programa de investigación *Horizon Europe*. Desde la perspectiva española, los fondos más relevantes son el MRR (cerca de 70.000 millones de euros) y el REACT-UE (casi 11.000 millones).[20] En los Presupuestos Generales del Estado de 2021 se consignan 26.634 millones del NGEU, de los que 10.793 corresponden a las Comunidades Autónomas y 1.483 a las entidades locales (MH, 2020c).

En realidad, las Comunidades Autónomas son las destinatarias naturales de una buena parte de los recursos procedentes de los fondos europeos. En esa dirección, el Real Decreto-ley 36/2020, sobre modernización de la administración pública y ejecución del plan de recuperación, ha aprobado la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19), encargada de coordinar la aplicación del MRR y facilitar la participación de las comunidades en los diversos proyectos del plan. La nueva conferencia, por otro lado, dispone para su funcionamiento de un nuevo reglamento en el que las comunidades tienen una mayor capacidad de decisión por el nuevo sistema de votación aprobado y en el que se contempla la adjudicación de un voto a la Federación Española de Municipios y Provincias.[21]

Del Programa REACT-UE (12.436 millones de euros en total para el período 2021-2023), los PGE para 2021 solo incluyen los 2.436 millones relativos al tramo gestionado por el Ministerio de Sanidad (adquisición de vacunas, apoyo a la Atención Primaria,..); el resto, 10.000 millones de euros lo gestionarán las CC.AA. (8.000 en 2021 y 2.000 en 2022), a través de sus propios presupuestos. Los recursos deben destinarse de forma prioritaria a reforzar la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como para apoyar a las pymes y los autónomos (MH, 2020d).

Sin embargo, hasta que la Comisión Europea no apruebe la Decisión de Recursos propios, vía necesaria para la financiación del Programa *NextGenerationEU*, no se podrá solicitar el pago de los gastos realizados. No obstante, con la finalidad de facilitar liquidez financiera de las comunidades para la ejecución de los fondos del REACT-EU, el Gobierno abrió una nueva vía de financiación a las Comunidades Autónomas que así lo requirieran: Es el nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, denominado REACT-EU, que permitirá hacer frente a la ejecución de las ayudas por parte de las comunidades a través de préstamos (MH, 2020d).

Los recursos del Fondo REACT se distribuyen según los siguientes criterios: impacto de la crisis en la riqueza, es decir, caída del PIB (2/3), tasas de desempleo en los diferentes territorios (2/9) y tasas de desempleo juvenil (1/9). Según los

20. Ibid.

21. Puede verse un resumen en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/12/economia/1613163608_237671.html. En el momento de cierre de este trabajo (14 de abril) el texto no se halla todavía recogido en el portal del Ministerio de Política Territorial: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html.

datos del Ministerio de Hacienda, las comunidades que obtienen más recursos del REACT son Andalucía (18,8%) y Cataluña (17,1%), seguidas de la Comunidad de Madrid y Valencia, a casi 5 puntos de distancia. Dichos recursos se distribuyen para su ejecución a través del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo), dentro de los programas operativos del Estado y de las Comunidades Autónomas ya existentes (MH, 2020d).

Por lo que respecta al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su objetivo esencial es impulsar la transición verde y digital, e incrementar la productividad del tejido productivo, mediante la realización de un conjunto de reformas estructurales que permitan alcanzar un nuevo crecimiento económico con empleos de calidad y la disminución de las brechas sociales y de género existentes. Se trata de un Instrumento vinculado a la realización de dichas reformas ("hitos"), incluidas en los planes de recuperación de cada Estado miembro. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Gobierno de España, 2020) establece 10 áreas o palancas prioritarias y, dentro de ellas, 30 líneas de actuación, para conseguir esos objetivos (destinando un 37% de los fondos a financiar la transición ecológica, y un 20% a la transición digital, principios básicos del MRR). Por lo tanto, el criterio de reparto no es territorial, aunque, evidentemente, la aplicación de los recursos generará consecuencias socioeconómicas territoriales. El reparto de las ayudas del MRR entre los Estados miembros se determina a partir de la población, el PIB per cápita y la tasa de empleo media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la UE.

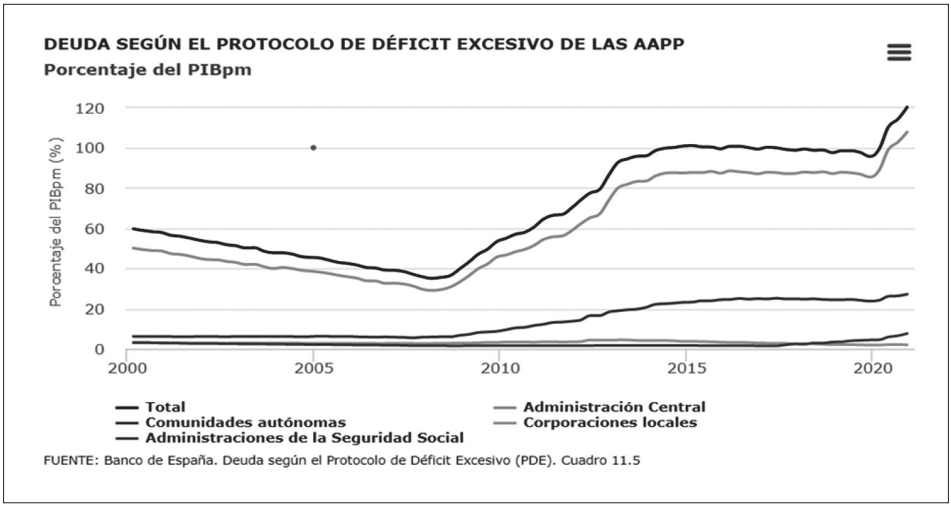
Se trata, en conjunto, de un programa de ayudas verdaderamente extraordinario, aunque se plantean numerosas dudas e interrogantes sobre su implementación y desarrollo: ¿Será posible aprovechar las oportunidades que se ofrecen y aprobar las evaluaciones que se exigen? ¿Cómo adecuar de manera eficaz los mecanismos de coordinación y cogobernanza? ¿Qué puede ocurrir en caso de incumplimiento de los hitos? ¿Qué relación ha de establecerse entre los fondos europeos y los de desarrollo regional de cada país? ¿Cómo se van a determinar y desarrollar los denominados PERTES (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica)? En todo caso, la gran importancia de los recursos mencionados, especialmente para las comunidades y los gobiernos locales, hace necesario intentar resolver esas interrogantes cuanto antes. Solo con un adecuado aprovechamiento de las mismas y una coordinación razonable se podrá hacer frente a los problemas económicos actuales y, de manera especial, a los que puedan manifestarse a partir del 2022.

4.– Flexibilidad de las reglas de estabilidad y el endeudamiento de las comunidades

Dadas las características de la crisis actual, motivada por el parón de la actividad económica y la experiencia de la Gran Recesión de 2008, la caída de la recaudación y la dificultad de obtener ingresos ordinarios hacían inevitable el crecimiento del endeudamiento para poder financiar las demandas crecientes de gasto. Para poder facilitar el acceso al endeudamiento, el primer requisito era la suspensión de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Comisión

Europea, 2020). La aplicación de la cláusula de salvaguardia por parte de las instituciones europeas tendría su correlato en España a partir de la aplicación del apartado 4 del art. 135 de la Constitución y de las normas recogidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).[22]

Cuadro no. 8: Evolución de la deuda de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España [https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html#]

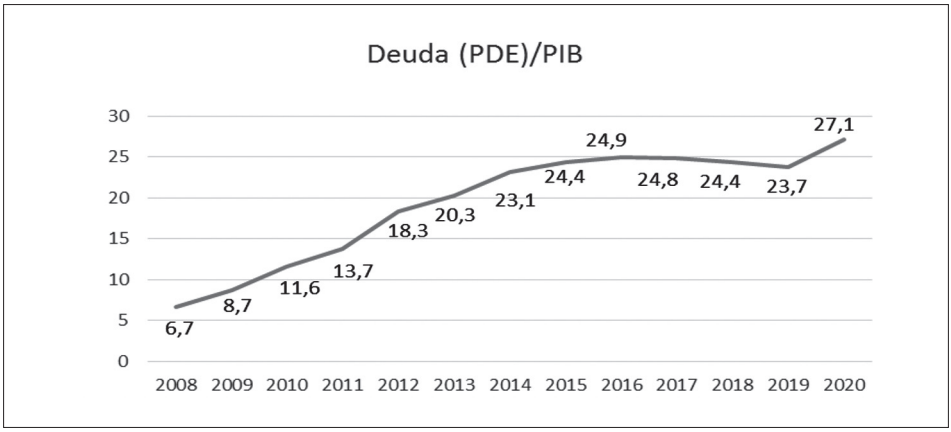
El **Cuadro no. 8** muestra, en porcentajes del PIB, los efectos de la crisis de 2008 sobre la deuda de las distintas administraciones públicas, los esfuerzos de consolidación desde 2014 y el cambio que se observa al final del período objeto de estudio. La intensa inclinación de la pendiente (superior a la observada en los años de la crisis anterior) indica, por un lado, el importante crecimiento del déficit, esencialmente, de la Administración Central; por otro, la profunda caída del PIB como consecuencia de la paralización de la actividad económica y el establecimiento de las medidas de control de movilidad determinadas por la pandemia.

No obstante, nos interesa centrarnos en la deuda de las comunidades. Y según los datos del Banco de España, desde el comienzo de la pasada crisis se habría producido un importante crecimiento de la deuda de las comunidades, al

22. El Consejo de Ministros acordó, con fecha 6 de octubre de 2020, solicitar del Congreso de los Diputados "la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, alos efectos previstos en los art. 135.4 de la Constitución y 11.3" de la LOEPSF [el texto puede encontrarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-161.PDF, pp. 35ss.). En el debate celebrado el 20 de octubre, el Congreso de los Diputados aprobó dicha solicitud, por mayoría absoluta. Cfr. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-54.PDF

menos hasta 2016, cuando se observa una cierta estabilidad y, posteriormente, una pequeña caída hasta 2019 (cambio de ciclo y mecanismos extraordinarios de financiación). Entre este año y 2020 de nuevo crece la ratio de deuda respecto al PIB **(Cuadro no. 9)**.

Cuadro no. 9: Evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas (2008-2020)

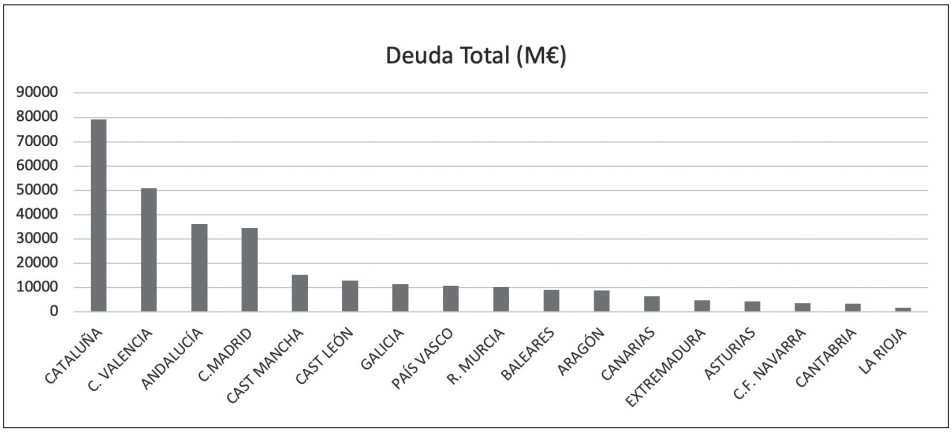


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 258).

Hay que recordar, sin embargo, que el cambio intenso que se observa entre 2019 y 2020 (del 23.7% al 27.1% del PIB) se debe fundamentalmente a la intensa disminución del PIB registrada en el pasado año, desde un billón doscientos cuarenta y cinco mil millones de euros a un billón ciento veintitrés mil millones. En este caso, sin embargo, el déficit o la necesidad de financiación de las comunidades no parecen haber afectado tanto a los resultados en términos de deuda. Mientras en el año 2011 las comunidades registraron un déficit del 5,2%, en 2020 el déficit se limitó a un 0,2%. La razón de un déficit tan limitado viene dada por el apoyo recibido por las comunidades por parte del gobierno central a través de las medidas señaladas en la sección anterior.

Respecto a la distribución del endeudamiento, el **Cuadro no. 10** recoge los datos disponibles sobre el volumen total de deuda de cada una de las comunidades a 31 de diciembre de 2020.

Cuadro no. 10: Deuda pública total por comunidades (2020)

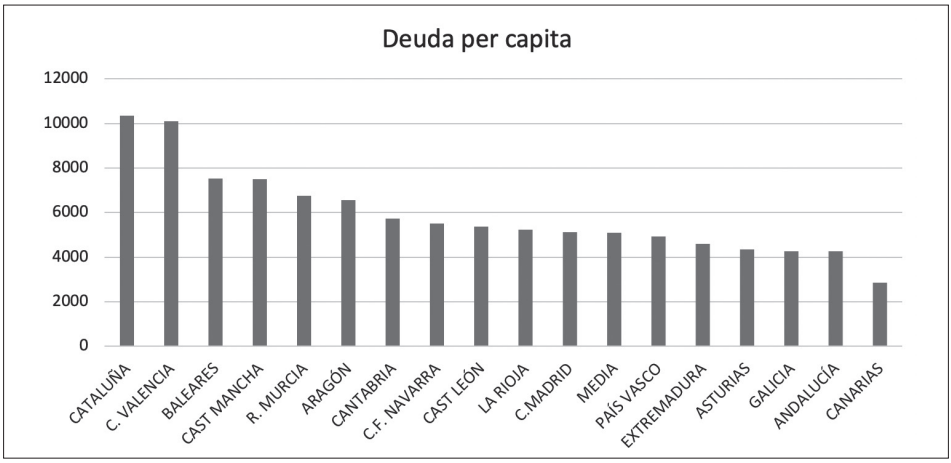


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 261).

Los datos recogidos en el **Cuadro no. 10** no muestran cambios significativos respecto a la información correspondiente a 2019. Las comunidades que al final de 2020 mantienen los mayores volúmenes de deuda (por encima de los 30.000 millones de euros) son Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid.

El **Cuadro no. 11**, que recoge información sobre la deuda por habitante de las comunidades, nos ofrece una perspectiva complementaria de la anterior y pone de manifiesto cómo, atendiendo a los datos, las comunidades más endeudadas son esencialmente las pertenecientes al arco mediterráneo, lo que podría poner de manifiesto, entre otros factores, un problema de infrafinanciación de esas comunidades, corroborando así las demandas de corrección planteadas singularmente por las comunidades de Valencia y Murcia. Según la información disponible, en Cataluña y la Comunidad Valenciana tenían indicadores que doblaban la media simple de deuda per cápita de todas las comunidades. Otras comunidades, como Madrid o Andalucía, se sitúan cerca o por debajo de la media en términos de deuda por habitante, según se observa en el Cuadro.

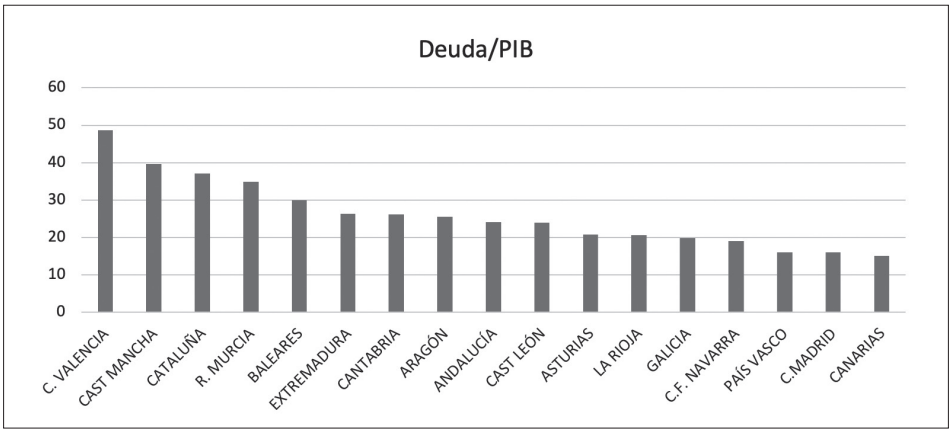
Cuadro no. 11: Deuda pública per cápita de las Comunidades Autónomas (2020)



Fuente: Expansión (2021): Datos Macro

El **Cuadro no. 12** aporta información complementaria a las anteriores. La medida del endeudamiento de cada comunidad respecto a su PIB territorial es un indicador de la capacidad potencial de los distintos territorios para afrontar el cumplimiento de sus obligaciones a lo largo del tiempo y aporta una información clave para que las agencias de rating puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados den busca de financiación.

Cuadro no. 12: Deuda/PIB por comunidades (a 31 de diciembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 263).

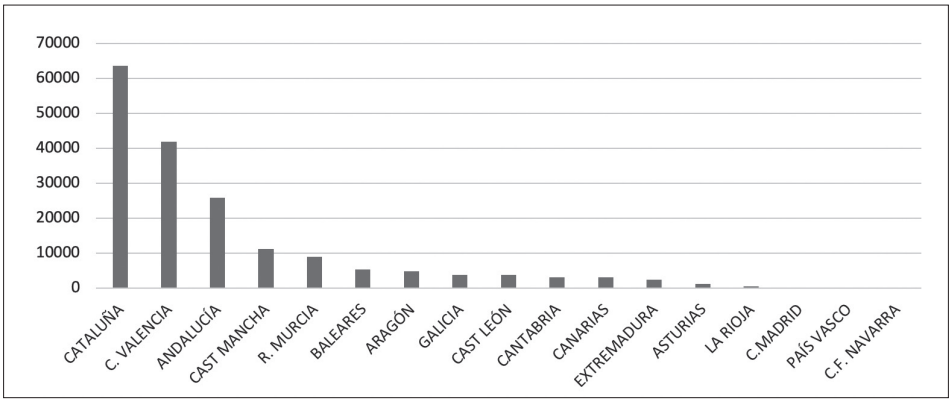
Podemos comprobar cómo cambia el *ranking* de las comunidades, destacándose en este caso la Comunidad de Valencia, especialmente, y la de Castilla-La Mancha. En todo caso, el peso del endeudamiento por habitante sigue siendo singularmente elevado en las comunidades del litoral mediterráneo. En el rango inferior, además de las comunidades forales, Madrid y las Islas Canarias son las que muestran los indicadores más bajos.

El elevado nivel de endeudamiento y las dificultades para obtener créditos y poder acudir a los mercados de deuda para conseguir financiación es lo que explica la puesta en marcha de los fondos extraordinarios puestos en marcha por el gobierno central a partir de 2012 (Fondos de Pagos a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica,..) para garantizar la liquidez y facilitar recursos a las comunidades con mayores problemas a cambio del cumplimiento de diversas reglas de comportamiento económico. El gobierno central, como es obvio, disponía de una calificación mejor que las comunidades en los mercados de deuda. Lo que hacía más fácil su financiación.

En la práctica, estos instrumentos de financiación extraordinaria se convirtieron en mecanismos de rescate financiero, alterando los incentivos de las comunidades e incrementando su dependencia respecto al gobierno central. No obstante, desde 2018, tanto el gobierno central como la mayoría de las comunidades han venido manifestando su voluntad de volver al mercado en búsqueda de financiación. En julio de 2018, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos planteó la posibilidad de hacer compatibles la financiación a través del Estado y el acceso a los mercados de bonos. Desde entonces, algunas comunidades comenzaron a obtener recursos a través de los mercados (Andalucía, Baleares o Galicia) y se prevé una mayor participación en los mismos por parte de otras en 2021 para cubrir sus necesidades financieras total o parcialmente.

En todo caso, el grado de dependencia de las comunidades respecto a la deuda del Estado seguía siendo elevado al final de 2020, próximo al 60% de la deuda total del sector de Comunidades Autónomas. En el **Cuadro no. 13** puede verse la distribución de la deuda con el Estado entre las comunidades.

Cuadro no. 13: Reparto del endeudamiento con el Estado entre las Comunidades Autónomas (2020)



Fuente: Expansión (2021). Datos Macro.

Una vez más, Cataluña y la Comunidad Valenciana son las que hicieron un mayor uso de los fondos provistos por la Administración Central. Por el contrario, otras comunidades, como las forales, La Rioja y Madrid no tenían recursos precedentes de esta fuente al final del ejercicio 2020.

En el nuevo panorama, no obstante, las tasas de referencia en relación con la limitación del déficit y el endeudamiento se mantienen, aunque no con carácter obligatorio, para intentar garantizar no obstante la aplicación del principio de prudencia financiera y la responsabilidad fiscal de las diversas administraciones.

5.– La reforma del modelo de financiación: una agenda tras los nuevos retrasos

A pesar de las repetidas declaraciones del Gobierno sobre la necesidad de abordar por fin la reforma del modelo de financiación, una vez más, ahora quizás con más justificación, la reforma no ha podido ponerse en marcha, de modo que los problemas que hemos señalado en *Informes* anteriores se mantienen en la actualidad. Como explicamos en la segunda sección, tal vez las más importantes deficiencias en términos de suficiencia tienen que ver con las comunidades de Valencia y Murcia y, a la vista de los datos de endeudamiento y del empleo de los fondos extraordinarios, a estas comunidades habría que sumar otras pertenecientes al arco mediterráneo y Andalucía. Las propuestas de medidas puntuales para resolver los problemas de infrafinanciación no han sido asumidas por el gobierno central por entender que, dadas las características del modelo de financiación, cualquier reforma puntual tiene repercusiones para otros territorios y no podría ser pacífica, además de las serias dificultades actuales vinculadas al mantenimiento de la pandemia y sus consecuencias económicas. Por otra parte, los resultados electorales de Cataluña –y la propia dinámica de la política en el conjunto del Estado– no han permitido hasta el momento de cierre del este

Informe despejar las incógnitas sobre el regreso de esa comunidad a la mesa de negociación para reformar el modelo, al menos en el corto plazo.

En todo caso, se mantiene la posición general de gobierno central y comunidades en cuanto a la necesidad de reformar el sistema. ¿Qué puntos deberían ser objeto de atención en el momento en que se aclare la situación económica, y una vez superado lo peor de la pandemia?

1. Análisis de los desequilibrios de las comunidades entre sí y con el gobierno central. La importancia de los servicios del Estado de Bienestar que gestionan las comunidades, y que tienen una clara tendencia al crecimiento por su carácter de bienes superiores, pone sobre el tapete la necesidad de que se aborden los equilibrios verticales en la financiación de las Administraciones Públicas de España. Sin embargo, es también preciso reconocer la necesidad paralela de fortalecer el gobierno central para que juegue bien su papel de coordinación y para que muestre su músculo en cuestiones de estabilización, como las que se han planteado, con toda crudeza, en esta crisis (y aún más en el caso de las instituciones europeas). Probablemente, cualquier aproximación rigurosa a este problema deba partir de la constatación de la relativa insuficiencia financiera de la Hacienda española (por debajo de los promedios de la Eurozona), que repercute sobre todos sus niveles de gobierno.

2. Como venimos insistiendo en *Informes* anteriores, no debe olvidarse el grave problema que plantea la disparidad entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial y los de las de régimen común. Aunque las complicaciones potenciales son innegables, quizás habría que considerar posibles mecanismos de convergencia parcial –aun cuando fuese limitada– que afirmasen una voluntad de cambio. Una posibilidad tentativa pasaría por el refuerzo de los FFCCII, aumentando sensiblemente su financiación y acaso utilizando este instrumento para corregir las anomalías más notorias y persistentes del modelo de nivelación, en tanto no se consiga –con los periodos transitorios que resultasen necesarios– la incorporación de dicho modelo al cálculo de las cargas generales del Estado.[23]

3. Respecto a la nivelación, la igualación por unidad de necesidad de la financiación de los servicios públicos fundamentales (que deberían incluir la atención a la dependencia) nos parece que debe mantenerse, tal vez incorporando mejoras puntuales. La revisión de los demás fondos, consustancial con el proceso de evaluación y reforma establecido en la DA séptima de la Ley 22/2009, habrá de tener en cuenta la experiencia de funcionamiento acumulada, pero parece prudente –en línea no unánime con numerosas manifestaciones doctrinales– que se

23. La pacífica y antigua incorporación a dicho cálculo del "Fondo de Compensación Interterritorial" (cuando era único) nos indica que admitir la financiación de la solidaridad como carga general del Estado no resultaba problemático cuando este Fondo era el único mecanismo de tal naturaleza (en un momento en que la autonomía era, básicamente, autonomía de gasto). La evolución posterior del modelo, extendiendo los márgenes en que la financiación territorial se vincula a las bases fiscales de cada comunidad, determina que –en la actualidad– el principal mecanismo de solidaridad del modelo sea, precisamente, el sistema de nivelación. Su consideración como carga general del Estado habría, pues, de ser pacífica, aun cuando plantease problemas indudables de transición.

arbitren mecanismos que no incluyan la preservación indefinida del *status quo* anterior.[24].

4. El reparto de IRPF y de los impuestos sobre el consumo debería mantenerse por tratarse de una fórmula sencilla y transparente, con ajustes menores. Puede tener sentido buscar alguna vía sensata de aplicación del tipo de IVA colegiado que proponía la comisión de expertos (CERMFA, 2017). En el caso del IRPF, habría que revisar el ámbito actual de su capacidad normativa.

5. Como también se propuso desde la comisión de expertos, sería necesario proceder a una cierta armonización de los impuestos sobre la propiedad, estableciendo algún tipo mínimo de aplicación general. En todo caso, sería útil pensar en una revisión del alcance de los impuestos cedidos tradicionales, para intentar lograr, como en el caso del IRPF, un mayor compromiso entre el gobierno central y las comunidades.[25]

6. Parece razonable el sistema actual de compaginar los fondos extraordinarios de financiación con el acceso de las comunidades a los mercados de deuda, con el horizonte de disminución progresiva de los fondos de alivio financiero y de la dependencia que generan. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, parece difícil prescindir de tales fondos.

7. La experiencia de las conferencias sectoriales durante el período de pandemia ha sido interesante y conviene pensar en medidas de fomento y fortalecimiento de las mismas. La nueva conferencia creada para gestionar el fondo de recuperación, transformación y resiliencia y, especialmente, el nuevo sistema de votación aprobado, puede implicar una experiencia rica que tal vez podría extenderse a otras conferencias sectoriales.

8. Sería necesario proponer vías de acercamiento para que la comunidad catalana y, desde otro punto de vista, la de Madrid, participen en un proceso de negociación razonable, con nuevas propuestas y alternativas que permitan fortalecer y cohesionar el Estado descentralizado español

Referencias

Banco de España (2021a): "La deuda de las Administraciones Públicas alcanzó 1.311 mm de euros, el 117,1% del PIB, en diciembre de 2020", *Nota de Prensa* (17 de febrero), en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/21/presbe2021_17.pdf

Banco de España (2021b): *Boletín Estadístico*, no. 3/2021 (marzo). Accesible en internet: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/21/Fich/be_marzo2021_es.pdf

24. Nuevamente, con todas las cautelas y mecanismos de transición necesarios para asegurar una negociación viable. En función de los resultados de la misma, podría ser necesario un fondo complementario para la corrección de las distorsiones que se mantuvieran.

25. En línea con las recientes propuestas del FMI (2021).

CERMFA [Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica] (2017): "Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica" (julio 2017), en *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: IEF, 2018, pp. 9-195. Accesible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx y http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

Comín, Francisco y Hernández, Mauro *(coords.)* (2013): *Crisis Económicas en España 1300-2012: Lecciones de la Historia*. Madrid: Alianza.

Comisión Europea (2020): *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento* [COM(2020) 123 final]. Bruselas, 20 de marzo. Accesible en internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123

European Commission (2020): "EU budget: European Commission welcomes the adoption of the EU's long term budget for 2021-2027", *Press release* (17 December). Accesible en internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2469

EUROSTAT (2021): "Real GDP growth rate – volume: Percentage change on previous year", *Data browser* [TEC00115] (9 de abril), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en

FMI [Fondo Monetario Internacional] (2021): *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, april. Accesible en internet: https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021

Gobierno de España (2020): España Puede – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid: Gobierno de España (Presidencia del Gobierno). Accesible en internet: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2021a): "Encuesta de Población Activa (EPA) – Cuarto trimestre de 2020", *Notas de Prensa* (28 de enero), en https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2021b): "Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados – Cuarto trimestre de 2020", *Notas de Prensa* (26 de marzo), en https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0420.pdf

López Thomaz, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CC.AA. de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense (Dto. Economía Aplicada IV).

López Thomaz, Paula – Loscos, Javier (2018): "Reordenaciones y distorsiones de la nivelación en el Sistema de Financiación Autonómica (2009-2015): Evolución y descomposición por componentes", *XXV Encuentro de Economía*

Pública (Valencia, 26 de enero). Accesible en internet: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EEB&paper_id=136

MAETD [Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital] (2020): "Informe de situación de la economía española", en https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/201009_situacion.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2020a): "El Congreso convalida la creación del Fondo Covid-19 de 16.000 millones para las CCAA que financiará el impacto de la pandemia", *Nota de Prensa* (15 de julio), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/15-07-20%20NP%20Congreso%20convalida%20Fondo%20COVID.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2020b): "Hacienda culmina el reparto de los 16.000 millones del Fondo COVID a las CCAA al aprobar los dos últimos tramos", *Nota de Prensa* (25 de noviembre), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/25-11-20%20NP%20Reparto%20Final%20CCAA%20Fondo%20COVID.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2020c): "El Gobierno presenta en el Congreso unos Presupuestos transformadores y de país para fortalecer el Estado de Bienestar y reactivar la economía", *Nota de Prensa* (28 de octubre), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/28-10-20%20NP%20PGE%202021%20Congreso.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2020d): "Hacienda comunica a las CCAA el reparto de los 10.000 millones de la iniciativa REACT-EU para reactivar la economía y blindar los servicios públicos", *Nota de Prensa* (28 de diciembre), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2021a): "Las medidas sanitarias y sociales para combatir la Covid sitúan el déficit de las AAPP en el 10,09%", *Nota de Prensa* (29 de marzo), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2021b): *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*, en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

OCDE (2021*): Strengthening the recovery: The need for speed*. OECD Economic Outlook, Interim Report (march), en https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/34bfd999-en.pdf

Prados de la Escosura, Leandro (2017): *Spanish Economic Growth, 1850-2015*. Palgrave Macmillan. Accesible en internet: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-58042-5.pdf

Ruiz-Huerta, J. (2020): "Los efectos económicos de la crisis sanitaria: Cinco preguntas para un diagnóstico común", *Zoom Económico, no.* 14/2020. Madrid: Fundación Alternativas. Accesible en internet:

https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f12d02efc6bda665dc7888030203f6eb.pdf

Ruiz-Huerta, Jesús y Loscos, Javier (2019): "Financiación autonómica: Compás de espera", en Aja, Eliseo *et al. (dirs.)* (2019): *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.

SESSP [Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones] (2021): "Afiliación a la Seguridad Social – Diciembre 2020" (archivo Excel). Accesible en internet: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/050120-Informacion_estadistica.xlsx

EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Universitat de Barcelona

1.– La normativa estatal en tiempos de pandemia: medidas urgentes y nuevos Presupuestos

En un año dominado por la excepcionalidad derivada de la pandemia de Covid-19, la producción normativa estatal ha sido un fiel reflejo de esa situación: 39 Decretos-leyes frente a tan solo 3 leyes orgánicas y 11 leyes ordinarias, y aun dentro de éstas últimas, tres como resultado de la conversión en ley de tres Decretos-leyes previos. Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas, merecen destacarse las disposiciones que se reseñan a continuación.

En primer lugar, hay que referirse a tres Decretos-leyes que se adoptaron ya en el mes de marzo de 2020. El primero, aprobado apenas dos días antes de la declaración del estado de alarma, fue el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptaron medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19, y que incluye la actualización de las entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y aprueba suplementos de crédito para financiar dicha actualización extraordinaria, lo que supuso la puesta a disposición de recursos adicionales a las Comunidades Autónomas por importe de 2.867 millones de euros.

Tres días después de la declaración del estado de alarma, mediante el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, se refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario para hacer frente a las consecuencias sociales del Covid-19 mediante transferencias a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla para financiar las prestaciones básicas de los correspondientes servicios sociales. se refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario para hacer frente a las consecuencias sociales del Covid-19 mediante transferencias a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla para financiar las prestaciones básicas de los correspondientes servicios sociales se suplementó en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la financiación de un Fondo Social Extraordinario en materia de servicios sociales mediante transferencias a las Comunidades y Ciudades Autónomas se refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y

Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario para hacer frente a las consecuencias sociales del Covid-19 mediante transferencias a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla para financiar las prestaciones básicas de los correspondientes servicios sociales.

A finales de marzo, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, establece la obligación de las Comunidades Autónomas de remitir información mensual al Ministerio de Hacienda en relación al gasto sanitario derivado de la pandemia, así como al conjunto de efectos inducidos o indirectos derivados del Covid-19.

En segundo lugar, también tiene impacto en la esfera autonómica el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. Si se tiene en cuenta que habían sido las Comunidades Autónomas las que habían ido configurando diferentes modelos y políticas de rentas mínimas, a menudo muy dispares, la puesta en funcionamiento de este ingreso mínimo vital en el contexto de la crisis sanitaria del Covid-19 y del estado de alarma ha obligado posteriormente a las Comunidades a ajustar y adaptar prestaciones de inserción preexistentes (así lo han hecho Islas Baleares, Aragón, Canarias, Castilla y León)

Atención especial merece el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento. Se trata de una disposición adoptada a pocos días de la finalización del primer estado de alarma y que parte del papel fundamental de las Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos fundamentales como la educación, los servicios sociales y, en especial, la sanidad. Su objetivo es crear un fondo excepcional de carácter presupuestario dotado con un crédito extraordinario de 16.000 millones de euros, con la finalidad de proporcionar mayor financiación mediante transferencias a las Comunidades Autónomas para que puedan hacer frente a la incidencia presupuestaria derivada de la crisis originada por el Covid-19 y seguir prestando los servicios públicos esenciales de su competencia. La distribución de las transferencias se hace sobre la base, entre otros, de criterios poblacionales y de incidencia del virus. En todo caso, son recursos adicionales e independientes del Sistema de financiación autonómica y de los Fondos Extraordinarios de Liquidez, por lo que, en ningún caso, el desembolso del Fondo ha de suponer que las Comunidades Autónomas reciban menos recursos por dicho Sistema o vean reducido su acceso a los mecanismos extraordinarios de liquidez, que siguen plenamente vigentes.

Se establece también en el Real Decreto-ley, con carácter excepcional en 2020, que las Comunidades Autónomas con superávit pendiente de aplicación al cierre de 2019 cumplirán el art. 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y sus reglas especiales, si destinan ese superávit a atender las necesidades de financiación del déficit registrado en el ejercicio 2020

como consecuencia de la reducción de ingresos derivada de la crisis sanitaria sin incrementar su nivel de endeudamiento neto en el importe de dicho superávit.

Con incidencia autonómica también hay que citar a final de año dos Decretos-leyes que modifican la normativa tributaria del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, contenido en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. El primero es el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria, que incluye entre sus disposiciones la modificación de dicho Régimen en lo relativo a las referencias temporales que se han visto afectadas por la prórroga de las Directrices de Ayuda con finalidad regional para 2014-2020. El segundo es el Real Decreto-ley 39/2020, de 29 de diciembre, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias, que amplia en un año los plazos para efectuar la materialización de la reserva para inversiones en Canarias dotada con beneficios obtenidos en períodos impositivos iniciados en el año 2016 y la dotación a dicha reserva relativa a las inversiones anticipadas realizadas en 2017 y consideradas como materialización de la misma, por los graves efectos que la pandemia ha producido en la realización de las inversiones y los resultados económicos en el año 2020.

A final del año también hay que referirse a las dos últimas leyes del ejercicio. La primera es la Ley 10/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información. Dicha Ley incorpora una modificación puntual del apartado 4 del art. 34 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ampliando la lista de Comunidades Autónomas sujetas el régimen de autoliquidación del impuesto con carácter obligatorio.

La segunda ley, de especial transcendencia, es la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que pone fin a dos años sin presupuestos y a la peculiar situación de un Gobierno, el presidido por Pedro Sánchez, que había venido gestionando su acción política con unos presupuestos concebidos en su momento por el anterior Gobierno de Mariano Rajoy, aprobados en julio de 2018 y prorrogados sucesivamente para los ejercicios 2019 y 2020.

La nueva Ley se inscribe lógicamente en el contexto de la crisis sanitaria y económica derivada del Covid-19 y, en particular, en el nuevo marco definido por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020, que suspende los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública aprobados a comienzos de año y establece un límite de gasto no financiero del Estado para 2021 de 196.097 millones de euros, que incluye transferencias extraordinarias a las Comunidades Autónomas y a la Seguridad Social, así como parte de los fondos

europeos procedentes del Acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020 en el marco del Plan extraordinario NextGenerationEU.

2.– Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

a) Leyes de presupuestos

Aunque a 31 de diciembre de 2019 siete Comunidades no habían aprobado aún sus presupuestos para el año siguiente, entre enero y abril de 2020 lo hicieron cinco de ellas (La Rioja, Extremadura, Navarra, Murcia y Cataluña), de modo que solo dos (Castilla y León y Madrid) han permanecido durante todo el ejercicio 2020 con el presupuesto prorrogado.

Un año después, la situación es parecida: son ocho las Comunidades que no habían aprobado sus presupuestos para 2021, pero nuevamente cinco de esas Comunidades lo han hecho ya en los dos primeros meses del año. Solo Cataluña y Madrid, que han celebrado elecciones en febrero y mayo, respectivamente, y Murcia enfilan el ejercicio en régimen de prórroga.

En general, y ante la grave situación económica que deriva de la pandemia y también gracias a la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021, los presupuestos aprobados por las Comunidades son expansivos y plantean incrementos respecto de los anteriores, que se concentran básicamente en el gasto destinado a la sanidad, la educación y las políticas sociales y de empleo, incluyendo en muchos casos dotaciones específicas para Fondos Covid-19 de diversa cuantía.

Hay que tener en cuenta en este sentido las previsiones del Gobierno estatal en la fijación de su límite de gasto no financiero a las que ya nos hemos referido, que prevé una transferencia extraordinaria a favor de las Comunidades de 13.486 millones de euros, equivalente al 1,1% del PIB previsto, de manera que el Estado asume la mitad del déficit estimado para el ejercicio 2021 del conjunto de Comunidades. La Ley de Presupuestos Generales del Estado prevé que la distribución territorial de dicha dotación se realizará sobre la base de los criterios que se aprueben por Real Decreto, tras informar al Consejo de Política Fiscal y Financiera. En este sentido, las Comunidades de régimen común han incluido, con carácter general, una previsión en sus estados de ingresos equivalente al 1,1% de su PIB previsto.

Igualmente, hay que tener en cuenta el papel que pueden jugar los Fondos Europeos, dado que en el ejercicio 2021 ha de comenzar la aplicación de los instrumentos comunitarios del Plan para la Recuperación de Europa NextGenerationEU, que surge como medida excepcional para respaldar la recuperación y la resiliencia de las economías de la Unión Europea. En el caso de las Comunidades, dicha financiación se ha de concretar, por una parte, en los Fondos de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (Fondos REACT-EU), mediante los que se destinarán a las Comunidades 12.436 millones de euros, de los cuales harán uso directo de 10.000, mientras que los 2.436 restantes se han incorporado en los Presupuestos Generales del Estado al Ministerio de Sanidad para, posteriormente, repartirlo entre los territorios para la adquisición de vacunas, reforzar la atención primaria o renovar el material sanitario.

Por otra parte, junto a los Fondos citados, se dispone del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), cuya finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la Unión, y cuya distribución debe materializarse en las correspondientes Conferencias sectoriales.

La programación de ambos fondos se proyecta a anualidades posteriores al ejercicio 2021, pero su integración en los presupuestos de las Comunidades ha sido desigual. De hecho, cuando se elaboraron los proyectos de presupuestos autonómicos los importes de los fondos REACT-EU no estaban aún determinados y, aunque la inclusión de previsiones sobre el MRR ha sido muy excepcional, sí que se han incorporado, en cambio, en algunas ocasiones habilitaciones específicas para prever los posibles efectos de la instrumentación de dichos fondos. A título de ejemplo, Andalucía no ha incluido en sus presupuestos la financiación que puede venir del MRR, ni de los Fondos REACT-EU. En cambio, los presupuestos de la Comunidad de Aragón o los de Islas Baleares sí que prevén aportaciones de los fondos europeos "REACT-EU".

b) Fiscalidad

Como viene ocurriendo en los últimos años, la política fiscal autonómica del ejercicio muestra pocas novedades significativas en el ámbito normativo. Nos hemos referido ya en *Informes* anteriores al agotamiento del modelo vigente de financiación, tanto en lo que se refiere a la capacidad normativa en materia de tributos cedidos como en lo relativo a los límites de la tributación propia de las Comunidades, y seguramente habría que añadir a ello el factor derivado de la excepcionalidad del ejercicio, inexorablemente ligado a la situación de crisis que ha generado la pandemia que, por lo demás, ha contribuido a una caída de la recaudación tributaria.

Nuevamente, las medidas fiscales se incluyen básicamente en las leyes de presupuestos para el año 2021 de aquellas Comunidades que las han aprobado y en las leyes de medidas fiscales que en algunas Comunidades acompañan a dichos presupuestos.

b.1) Tributos cedidos

En relación con el ***IRPF***, a finales de abril de 2020 y mediante la ley de medidas que acompañó a la ley de presupuestos del ejercicio, Cataluña incrementó la progresividad del impuesto reduciendo la carga tributaria a los contribuyentes con un nivel de renta más bajo e incrementándola para los que disponen de una renta más elevada, aunque sin sobrepasar el tipo marginal máximo vigente.

También durante el ejercicio, y mediante diversos Decretos-leyes vinculados a la adopción de medidas para hacer frente a la pandemia, algunas Comunidades han venido introduciendo nuevas deducciones o modificando las preexistentes: así ha ocurrido en Andalucía (por cantidades donadas al Servicio Andaluz de

Salud), en la Comunidad Valenciana (con nuevas deducciones para compensar la tributación por percepción de ayudas por la crisis sanitaria), en Extremadura (modificando la deducción por cuidado de hijos de hasta 14 años) o en Murcia (con deducciones para contribuyentes discapacitados, por conciliación o por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años o discapacitados).

Por otra parte, y en las leyes de presupuestos o de medidas para 2021, se han introducido también novedades para dicho ejercicio, fundamentalmente en el capítulo de las deducciones, con la modificación de algunas de las preexistentes (en Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja), la supresión de otras (así, la de fomento del autoempleo de jóvenes menores de 35 años que fijen su residencia en zonas de riesgo de despoblamiento, en Cantabria; la de los contribuyentes en situación de permiso de paternidad o de suspensión del contrato de trabajo o de interrupción de la actividad por paternidad, en Castilla y León) y la introducción de nuevos supuestos de deducción, sobre todo en la Comunidad Valenciana y Asturias, vinculadas en la mayoría de los casos a la crisis sanitaria, pero también a la vivienda, al fomento de la investigación y al desarrollo o la potenciación de la utilización del vehículo eléctrico. Además, la Comunidad Valenciana ha modificado la escala autonómica aplicable a la base liquidable general incorporando dos nuevos tramos de hasta 80.000 y 120.000 euros.

En el ***Impuesto sobre el Patrimonio***, Andalucía ha aprobado una nueva tarifa con diferentes tramos y tipos de gravamen (el mínimo del 0,22%, el máximo del 2,76%) y la Comunidad Valenciana ha reducido el mínimo exento (de 600.000 a 500.000 euros) y ha aprobado una nueva tarifa incrementando el marginal máximo (que pasa al 3,5%).

En el ***Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*** no ha habido novedades especialmente significativas. En la anteriormente citada ley de medidas que acompañó a la ley de presupuestos del ejercicio 2020, Cataluña incluyó algunas modificaciones en este impuesto, siendo las más relevantes la reintroducción de los coeficientes multiplicadores en función del patrimonio preexistente para los contribuyentes de los Grupos I y II y la modificación del régimen de bonificaciones en la cuota. La introducción de estas modificaciones ha contribuido al incremento de la recaudación por dicho impuesto.

En las leyes de presupuestos o de medidas para 2021, otras Comunidades han aprobado algunas disposiciones. Entre otras previsiones, Aragón, ha establecido el derecho a deducción en la cuota del impuesto de las cantidades pagadas como liquidación a cuenta en la sucesión ordenada mediante fiducia. Cantabria ha asimilado a los descendientes del Grupo II a las personas llamadas a la herencia de los Grupos III y IV vinculadas al causante incapacitado como tutores legales judicialmente declarados y, en consecuencia, se ha eliminado la bonificación autonómica del 90% de la cuota tributaria en las adquisiciones *mortis causa* para aquellas personas. La Comunidad Valenciana ha incrementado, del 95% al 99%, la reducción de la base imponible en adquisiciones *inter vivos* de empresa individual agrícola a favor de los hijos o adoptados o de los padres o adoptantes del donante, ha introducido una nueva reducción del 95% para transmisiones *inter vivos* a favor de mujeres víctimas de violencia de género y, por último, ha introducido algunas modificaciones en la reducción de la base imponible en

adquisiciones *mortis causa* de explotaciones agrarias o elementos afectos a las mismas o fincas rústicas y en la reducción de la base imponible en adquisiciones *inter vivos* de explotaciones agrarias o parcelas con vocación agraria. La Rioja ha establecido la asimilación a cónyuges de las parejas de hecho que hayan tenido convivencia de pareja durante al menos 2 años anteriores al devengo del impuesto y estén inscritos en el registro de parejas de hecho de la Comunidad.

En el ***Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados***, nuevamente en la ley de medidas que acompañó a la ley de presupuestos para 2021 y en transmisiones patrimoniales onerosas, Cataluña estableció una bonificación en las transmisiones de viviendas adquiridas por la Agencia de la Vivienda de Cataluña en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y una bonificación en las adquisiciones que realizan los promotores sociales, para destinarlas a vivienda de protección oficial de alquiler o cesión de uso; aprobó un tipo reducido del 5% para las adquisiciones de viviendas por parte de miembros de familias monoparentales, y modificó la regulación de la bonificación de la cuota por la transmisión de viviendas a empresas inmobiliarias, en la que se reduce a tres años el plazo del que disponen para revender la vivienda; en el ámbito de los actos jurídicos documentados, se creó una bonificación en la cuota del gravamen que recae sobre las escrituras públicas de constitución en régimen de propiedad horizontal por parcelas y sobre los documentos notariales que formalizan actos relacionados con las llamadas arras penitenciales.

Con proyección ya para el ejercicio 2021, y en las correspondientes leyes de presupuestos o de medidas, la mayoría de las Comunidades han establecido nuevos tipos reducidos tanto para la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, como para la de Actos Jurídicos Documentados. Los ámbitos de reducción en lo que a ***Transmisiones Patrimoniales Onerosas*** se refiere son diversos, pero predominan los relacionados con la vivienda, bajo diferentes supuestos: por adquisición de viviendas para reventa por profesionales inmobiliarios (Andalucía), por adquisición de viviendas para su inmediata rehabilitación (Cantabria), por adquisición de vivienda que vaya a constituir vivienda habitual (Cantabria, Comunidad Valenciana, La Rioja) o por adquisición de vivienda por víctimas de violencia de género (Galicia). En la modalidad de ***Actos Jurídicos Documentados***, algunas Comunidades (Cantabria, Extremadura, Galicia) han aprobado también tipos de gravamen reducidos específicos para escrituras o actas notariales de adquisición o transmisión de vivienda habitual.

Por último, y en relación con la ***tributación sobre el juego***, han introducido medidas las Comunidades de Andalucía (máquinas del tipo B.1), Aragón (homogeneización de la tributación de apuestas y bingo electrónico y bingo electrónico de sala), Asturias (máquinas). Castilla y León (máquinas recreativas o de azar, casinos de juego, bingo electrónico), Extremadura (máquinas), Galicia (casinos, máquinas, bingo) o La Rioja (máquinas de juego).

b.2) Tributos propios

En este ámbito, las novedades principales se han centrado en las sucesivas modificaciones de determinados tributos preexistentes, puesto que solo se han

creado dos nuevos tributos: un impuesto sobre las viviendas vacías en la Comunidad Valenciana y un canon sobre la deposición en vertedero y tratamiento mediante incineración del desecho de los residuos domésticos o municipales tratados en las instalaciones autorizadas en Islas Baleares.

Las modificaciones de tributos han recaído en diversos ámbitos: en el de la tributación sobre el agua (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja), en el de la tributación medioambiental (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana) y los residuos (Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura) o en el de las estancias en establecimientos turísticos (Cataluña, Islas Baleares).

En particular, Cataluña ha introducido modificaciones diversas también en otros impuestos (impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, impuesto sobre las viviendas vacías, etc.)

Por otra parte, y aunque en general no ha habido supresión de tributos, hay que anotar la anulación del gravamen sobre la afección medioambiental causada por las centrales nucleares en Castilla y León, mediante la sentencia 84/2020, de 15 de julio, del Tribunal Constitucional, que se comenta más adelante.

b.3) Canarias

A lo largo del ejercicio 2020, se han aprobado en Canarias determinados Decretos-leyes en materia tributaria para la modificación del régimen del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). Se trata del Decreto-ley 2/2020, de 31 de enero, que reforma su régimen simplificado y el régimen especial de agricultura, ganadería y pesca; de los Decretos-leyes 8/2020, de 23 de abril, 13/2020, de 30 de julio y 18/2020, de 5 de noviembre, que establecen el tipo cero para la importación y entrega de determinados bienes; y del Decreto-ley 19/2020, de 12 noviembre, que establece el tipo cero para la importación y entrega de mascarillas y otros productos sanitarios.

A finales del ejercicio, la ley de presupuestos para 2021, ha modificado los tipos de gravamen del IGIC, con reducción hasta el 7% de las entregas de determinados vehículos a motor para el transporte de mercancías, personas o de aplicación industrial, comercial, agraria, clínica o científica y con la previsión de poder revocar excepcionalmente la renuncia al régimen especial del pequeño empresario o profesional en el año 2021.

Igualmente, hay que anotar la aprobación de la reforma del Arbitrio sobre las Importaciones y Entrega de Mercancías en Canarias, mediante Decreto-ley 21/2020, de 23 de diciembre.

Por último, en el ámbito de los tributos propios, se ha modificado el impuesto sobre las labores del tabaco en lo que se refiere al tipo de gravamen aplicable a los cigarrillos negros.

b.4) Navarra

En la esfera de la ***tributación foral***, hay que hacer referencia, en primer lugar, a los Decretos-leyes Forales por los que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus. Se trata del Decreto-ley foral 4/2020, de 29 de abril, que incluye diversas medidas tributarias, en relación con los tributos sobre el juego, el impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre trasmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o el IVA, y del Decreto-ley foral 6/2020, de 17 de junio, con modificaciones del IRPF, del impuesto sobre Sociedades, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y de la Ley Foral General Tributaria de Navarra.

A final de año, se ha aprobado la Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias y de modificación del texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del territorio y urbanismo, que incluye modificaciones del IRPF, del Impuesto sobre Sociedades, de otros impuestos, de la Ley Foral General Tributaria, de la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, de la Ley Foral reguladora del Régimen Fiscal de las Cooperativas de Navarra, de la Ley Foral por la que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades económicas o licencia fiscal, y de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra. La Ley ha sustituido, desde el 1 de enero de 2021, el régimen de estimación objetiva de determinación del rendimiento neto de las actividades empresariales y profesionales por un régimen de estimación directa especial, en el que se parte de los ingresos generados por la actividad económica, pero en el que, atendiendo al volumen de operaciones de los sujetos pasivos y a las características de las actividades, se establecen determinados gastos que no son fiscalmente deducibles y, en su lugar, el sujeto pasivo aplicará un porcentaje de deducción de su rendimiento neto positivo.

Igualmente, hay que mencionar la aprobación de la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, que reforma la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra, en lo que se refiere al ámbito presupuestario y de control interno de las entidades locales, así como al ámbito de los tributos locales. En este último ámbito, se introducen modificaciones en relación con diversos tributos locales, siendo la más destacable la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas, para eximir del pago del impuesto a los sujetos pasivos que tengan una cifra de negocios inferior a 1.000.000 euros, lo que afectará a alrededor de 31.000 trabajadores autónomos y 7.000 pequeñas empresas, con lo que se pretende fomentar e impulsar el emprendimiento y paliar los efectos de la crisis económica generada por el coronavirus. Para ello, se prevé también que se realizará una compensación con cargo al Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra.

c) Jurisprudencia constitucional

Para acabar este apartado hay que referirse a algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional de interés en el ámbito financiero: dos de ellos afectan a leyes de presupuestos autonómicas y otros dos a la esfera tributaria.

En materia presupuestaria, hay que citar, en primer lugar, la sentencia 16/2020, de 28 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, que incluía la recuperación en el ámbito del sector público autonómico de los conceptos retributivos dejados de percibir como consecuencia del ajuste retributivo llevado a cabo durante los ejercicios 2013 y 2014. Hay que recordar en este punto que el Real Decreto-ley 28/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, con carácter básico, limitaba la capacidad de las Administraciones públicas y el resto de las entidades adscritas al sector público a recuperar determinados importes retributivos que los empleados públicos habían dejado de percibir en dichos años. Sin discutir el carácter básico de la norma estatal, en base a los art. 149.1.13ª. y 135 de la Constitución, y de acuerdo con la consolidada doctrina del propio Tribunal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado de la disposición controvertida que hace referencia a la recuperación de 2013, ya abonada por la Comunidad, no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, lo que no sucede con la recuperación de 2014, en virtud de la suspensión acordada en su día como consecuencia de la invocación expresa del art. 161.2 CE que realizó el presidente del Gobierno al promover el recurso de inconstitucionalidad.

La segunda sentencia es la 25/2020, de 13 de febrero, que estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que había previsto un fondo de acción social superior al de la norma básica, que nuevamente era el anteriormente citado Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre.

En la esfera tributaria, hay que mencionar, en primer lugar, la sentencia 65/2020, de 18 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los Libros Primero, Segundo y Tercero, relativos a la Administración Tributaria de la Generalidad. El Tribunal estima parcialmente una parte del recurso, desestima otra y opta por una decisión interpretativa de constitucionalidad en el resto. En concreto, estima y declara inconstitucional, entre otras, la regulación de los principios constitucionales en materia tributaria, la regulación con carácter general del ámbito temporal y de los criterios de interpretación de las normas tributarias o la atribución de la competencia para regular los plazos de prescripción y las causas de interrupción de su cómputo.

En cambio, el Tribunal desestima las impugnaciones contra diversas disposiciones del Código autonómico al no apreciar una extralimitación competencial, entre otras, en la atribución a la Administración tributaria de la Generalidad de la facultad de dictar disposiciones interpretativas y de la obligación de contestar a las consultas que se le planteen sobre las normas tributarias que promulguen en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, el Tribunal realiza interpretaciones conforme de determinados preceptos, como, entre otros, los que contienen la regulación de la vía econó-

mico administrativa, mientras sean de aplicación exclusiva a la revisión de los tributos autonómicos propios.

También en el ámbito tributario, mediante la Sentencia 84/2020, de 15 de julio, y en la línea ya seguida en sentencias anteriores, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/2018, de 13 de noviembre, que había creado el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos, por las centrales nucleares y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión de Castilla y León, declarando inconstitucional el gravamen sobre la afección medioambiental causada por las centrales nucleares, por considerar que se producía una doble imposición con el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica, vulnerando así los art. 133.2 y 157.3 de la Constitución y el art. 6.2 de la LOFCA.

3.– Otras leyes y disposiciones con impacto económico

a) Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución

Como cada año, incluimos en este apartado otras leyes vinculadas a los presupuestos o a su ejecución. Responde precisamente a este concepto la única ley aprobada por el Parlamento vasco en el año 2020: se trata de la Ley 1/2020, de 29 de octubre, de modificación de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2020. Su objetivo es elevar la cifra del límite máximo del endeudamiento establecido en el art. 10.1 de dicha Ley 13/2019 hasta 1.546,2 millones de euros para paliar los efectos de la crisis e impulsar la recuperación de la economía vasca. En la misma lógica, se sitúa la Ley asturiana 1/2020, de 25 de noviembre, que autoriza al Consejo de Gobierno a concertar operaciones de crédito a largo plazo como consecuencia de las necesidades de financiación generadas por el déficit público de 2019.

También se han aprobado, especialmente en Navarra, varias leyes de crédito extraordinario o de suplemento de crédito para atender a diversas necesidades: los efectos del Covid-19 (una ley de suplemento de crédito y otra de crédito extraordinario) o para otras finalidades (cinco créditos extraordinarios y un suplemento de crédito). Castilla-La Mancha, por su parte, ha aprobado igualmente una ley de concesión de un crédito extraordinario para sufragar los gastos de las elecciones a la Comunidad celebradas el 26 de mayo de 2019.

En el mismo apartado presupuestario se sitúa el Decreto-ley 1/2020, de 30 de enero, de incremento de las retribuciones para 2020 en el ámbito del sector público de la Comunidad de Castilla y León, en aplicación del Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero.

Como leyes vinculadas también al ámbito presupuestario se sitúan la Ley Foral 1/2020, de 23 de enero, que aprueba las Cuentas de Navarra del año 2018 o la Ley 1/2020, de 24 de julio, por el que se modifica la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, con el objetivo de flexi-

bilizar el régimen presupuestario ante situaciones excepcionales de emergencia de salud pública.

Finalmente, hay que mencionar la aprobación de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que sustituye a la anterior Ley 6/1985, de 13 de noviembre, y establece una regulación global del régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad adaptada a la legislación básica del Estado.

b) Disposiciones vinculadas a la lucha contra la crisis sanitaria y económica

La producción normativa vinculada directamente a paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia ha sido muy numerosa a lo largo del ejercicio y, aunque en muy buena medida, se ha instrumentado a través de la figura del Decreto-ley, ha contado también con algunas leyes específicas.

Cantabria ha aprobado hasta cuatro leyes en este campo. En primer lugar, la Ley 2/2020, de 28 de mayo, de concesión de ayudas económicas para mejorar las rentas de personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de Covid-19, y la Ley 3/2020, de 28 de mayo, de agilización en la gestión de las ayudas a tramitar por la Sociedad de Desarrollo Regional de Cantabria, S.A. (SODERCAN) para atender a las situaciones derivadas de la pandemia causada por el Covid-19. A final del ejercicio, la misma Comunidad ha aprobado la Ley 9/2020, de 2 de diciembre, para prorrogar el apoyo otorgado a SODERCAN por la Ley 3/2020 antes citada y la Ley 10/2020, de 22 de diciembre, de agilización en las ayudas a tramitar por la Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte, S.L., destinadas a paliar los efectos de la pandemia causada por el Covid-19.

En Canarias, destacan la Ley 1/2020, de 20 de marzo, de ayudas para la adquisición de medicamentos a pensionistas y personas con renta inferior a 18.000 euros, y, más tarde, la Ley 3/2020, de 27 de octubre, de medidas de carácter social para atender personas en situación de vulnerabilidad por la crisis y, sobre todo, la Ley 4/2020, 26 de noviembre, de medidas económicas, fiscales financieras y fiscales para afrontar el Covid-19, con medidas diversas destinadas a trabajadores autónomos y en materia de contratación administrativa, expedientes de gastos, ayudas y subvenciones, presupuestarias, administrativas, de personal, educativas y fiscales.

En Islas Baleares, se ha aprobado la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las Administraciones Públicas de la Comunidad para paliar los efectos de la crisis ocasionada por el Covid-19, que es el resultado del acuerdo de tramitar como proyecto de ley el Decreto-ley 8/2020. de 13 de mayo.

A final del ejercicio, Navarra ha aprobado la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial, que pretende, por una parte, garantizar el arraigo empresarial en Navarra, para lo cual las bases de las subvenciones deben recoger el compro-

miso empresarial de no incurrir en deslocalización empresarial; por otra parte, también persigue la ley el objetivo de sancionar la deslocalización de empresas, cuando éstas han recibido ayudas de cualquier tipo de la Administración Foral.

Con todo, y como se ha avanzado, la actuación normativa de los poderes públicos contra la pandemia se ha instrumentado preferentemente a través del mecanismo de los Decretos-leyes aprobados por los diferentes Gobiernos autonómicos y convalidados posteriormente por los respectivos Parlamentos, que alcanzó cifras muy elevadas en Comunidades como Cataluña o Andalucía.

Tanto en las Comunidades citadas como en el resto que han utilizado la figura, la mayoría de los Decretos-leyes concentran su atención en una doble finalidad: por una parte, combatir y paliar los efectos de la pandemia, por otra parte, aprobar medidas de apoyo, impulso y reactivación económica destinadas a los sectores económicos o a las personas y colectivos más vulnerables (familias, trabajadores, desempleados, autónomos, personas mayores o con discapacidad, etc.), incluyendo medidas asistenciales, presupuestarias, financieras, de contratación pública, en materia de educación, salud, servicios sociales, etc. El detalle de la mayoría de esas regulaciones, con sus peculiaridades específicas, puede seguirse en los Informes de cada una de las Comunidades.

c) Disposiciones sobre fondos de financiación local

Han sido diversas las disposiciones aprobadas en relación con la financiación local. En primer lugar, las leyes forales navarras que se aprueban antes de la declaración del estado de alarma: se trata de la Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, que regula el Plan de Inversiones Locales, y especialmente de la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes y otras ayudas para el año 2020. Dicho Fondo asciende a 236.356.409 euros.

Posteriormente, también en Navarra, hay que citar la Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, de concesión, regulación y distribución de un crédito extraordinario de 25 millones de euros, con cargo al Fondo de Participación de las Haciendas Locales de Navarra para cubrir las necesidades de las entidades locales derivadas de la adopción de medidas de salud pública motivadas por el Covid-19.

Por su parte, Cantabria ha aprobado la Ley 5/2020, de 15 de julio, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria, dotado con un mínimo de 15,2 millones de euros.

A final de año, es Canarias la que aprueba la Ley 5/2020, de 11 de diciembre, sobre el régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020.

4.– Últimos datos

Pocos días después de la declaración del primer estado de alarma, mediante comunicación de 20 de marzo de 2020, la Comisión Europea propuso al Consejo la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En línea con dicha recomendación, y como ya se ha comentado en el primer apartado de este *Informe*, el Gobierno español, con la ratificación del Congreso de los Diputados, dejó en suspenso la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y de deuda pública para 2020 y 2021.

Como consecuencia del impacto de la crisis derivada del Covid-19, las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2020 con un ***déficit público*** que se ha situado en el 10,09% del PIB, excluida la ayuda financiera. Si se incluye la ayuda financiera, el déficit se eleva hasta el 10,97% del PIB, debido a la reclasificación de la SAREB ordenada por *Eurostat.* La crisis ha puesto fin así de forma abrupta a la situación registrada en el ejercicio anterior, que se había cerrado con un déficit del 2,6% del PIB, por debajo del umbral del 3% del PIB exigido por el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y que permitió a España abandonar el procedimiento de déficit excesivo después de una década.

Por sectores, la Administración Central cierra con un déficit del 7,49% del PIB, sin contar las ayudas financieras, ni el impacto de la SAREB; del mismo modo, los Fondos de la Seguridad Social se sitúan con un déficit del 2,65%. Por su parte, las Comunidades Autónomas registran, en su conjunto, un déficit del 0,21% del PIB (dentro de ellas, 9 registran superávit y 8 déficit), mientras que las entidades locales vuelven a alcanzar superávit (del 0,26% del PIB).[1]

La ***deuda de las Administraciones Públicas*** ha alcanzado los 1,345 billones, lo que supone el 120% del PIB (también en este caso sumado el impacto de la SAREB) y contrasta, claro está, con la cifra del año anterior (1,18 billones y un 95,5% del PIB, que había sido la más baja desde el año 2012). En particular, la deuda de las Comunidades Autónomas aumentó un 2,9%, hasta los 303.622 millones (el 27,1% del PIB), mientras que las entidades locales redujeron un 5,5% su endeudamiento, hasta los 21.945 millones (2% del PIB). Las Comunidades con mayor incremento de deuda en términos absolutos fueron la Comunidad Valenciana, el País Vasco y Madrid, en contraste con Canarias, que fue la única que redujo su endeudamiento.

Cataluña se mantiene como la Comunidad más endeudada en términos absolutos (79.119 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (50.807 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía y Madrid (ambas por encima de los 30.000 millones de euros). En cambio, la Comunidad Valenciana (con un 48,6%) seguida de Castilla-La Mancha (con un 39,7%), Cataluña (con un 37,1%) y Murcia (con un 34,9%) siguen siendo las Comunidades con mayor endeudamiento respecto de su PIB.[2]

---

1. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2020*, 29 de marzo de 2021. Las Comunidades con superávit son La Rioja, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Aragón, Andalucía y Castilla y León.

2. Banco de España.

Ocho Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2021 antes del 31 de diciembre de 2020. Son las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco. No obstante, ya en 2021, en el mes de enero, Galicia y La Rioja, y en el mes de febrero, Extremadura, País Vasco y Castilla y León, han aprobado sus presupuestos para el ejercicio.

En otro orden de consideraciones, hay que referirse al contencioso derivado de la liquidación del IVA de 2017 por la implantación del Suministro Inmediato de Información. Según explicitó en su momento el propio Ministerio de Hacienda, se intentó resolver el problema generado por dicha implantación incorporando una solución en los Presupuestos Generales de 2019 para abonar a las Comunidades Autónomas el desfase de un mes de IVA pero, como se recordará, la tramitación de dichos Presupuestos fue rechazada en el Congreso de los Diputados, lo que motivó que cuando se liquidó el ejercicio de 2017 las Comunidades solo pudieron computar 11 meses y se abrió la batalla judicial por parte de varias Comunidades para conseguir la devolución, con un impacto estimado, en su conjunto, de unos 2.500 millones de euros. Recientemente, mediante Sentencia de su Sala Tercera 528/2021, de 19 de abril (núm. rec. 286/2020), el Tribunal Supremo ha estimado parcialmente un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Castilla y León por las repercusiones en la liquidación del IVA del ejercicio de 2017 y ha condenado a la Administración del Estado a abonar a la Administración autonómica demandante la compensación que corresponda cuyo importe habrá de fijarse en ejecución de sentencia y vendrá dado por la diferencia entre el resultado de la liquidación practicada en su día por la Administración del Estado y la que habría resultado de computar en dicha liquidación la recaudación del IVA de doce mensualidades, esto es, incluyendo también la correspondiente al mes de noviembre de 2017.

Por descontado, y para acabar, la magnitud de la pandemia y su incidencia en todos los órdenes de la vida política y económica han impedido un año más abordar la reclamada y necesaria reforma del sistema de financiación a lo largo de todo el ejercicio.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN GALICIA Y PAÍS VASCO DE 2020

Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada

En el año 2020, se celebraron elecciones autonómicas en dos Comunidades: Galicia y País Vasco, dos de las cuatro Comunidades con un calendario electoral propio desde los inicios del gobierno autonómico. Ambas elecciones se convocaron de forma anticipada antes de que la cámara autonómica hubiera agotado su mandado y en la misma fecha. Además, estas elecciones se celebraron en un contexto nacional de excepcionalidad, marcado por la pandemia del Coronavirus, tras ser suspendida/aplazada su convocatoria inicialmente prevista para el 5 abril.

No es la primera vez que las elecciones vascas y gallegas se celebran de forma anticipada y coincidiendo en el día. De hecho, las cuatro últimas elecciones autonómicas convocadas en ambas Comunidades, se han celebrado de forma simultánea –desde el año 2009– en unas ocasiones, como en 2009, uniéndose a la iniciativa de convocatoria el gobierno vasco y en otras, como en 2020, el gobierno gallego. El adelanto de la convocatoria electoral y la celebración simultánea en ambas comunidades –primero para el 5 abril y luego para el 12 julio– respondía a diversas estratégicas políticas. Entre éstas, otorgar cierta "normalidad" y "estabilidad" al proceso electoral en ambas comunidades y separarlo del debate catalán, para que no coincidieran con las elecciones en Cataluña, previstas inicialmente en otoño. Además, con la celebración simultánea, se pretendía por parte de los dos gobiernos autonómicos, aunque con distinta orientación nacionalista, conservar las "inercias" de sus respectivos partidos y líderes regionales al frente de los ejecutivos autonómicos en ambas Comunidades. Así, Galicia ha tenido ejecutivos del PP durante 33 de los 39 años de gobierno autonómico y en el País Vasco, el PNV ha estado al frente de gobiernos nacionalistas durante 37 años.

El contexto de excepcionalidad marcado por la pandemia, junto con su convocatoria simultánea propiciaron que los dos procesos autonómicos se vieran además influidos por el debate nacional. Estas representaban la primera oportunidad del elector para expresar con su voto su opinión sobre la gestión del Gobierno de la Nación y autonómicos al frente de la crisis sanitaria, con la amenaza de un aumento de la abstención ante una crisis del Covid-19 todavía no superada y la época del año –en pleno verano– para la que fueron convocadas, que no es la más propicia para una alta movilización electoral. A pesar de estas semejanzas y coincidencias en los dos procesos electorales autonómicos, estas fueron convocadas por los respectivos gobiernos autonómicos de partido en circunstancias políticas distintas: por un gobierno monocolor del PP sustentado en una mayoría absoluta en el Parlamento gallego y como principal partido en la oposición al Gobierno de la Nación y por un gobierno de coalición en minoría

formado por EAJ-PNV y PSE-PSOE en el País Vasco. Este último, además, estaba al frente del Gobierno de la Nación en Madrid.

La participación electoral

La jornada electoral del 12 de julio se desarrolló con cierta normalidad, aunque rodeada de fuertes medidas de seguridad sanitaria e higiene, con la obligatoriedad entre otras, de uso de mascarillas, mantenimiento de la distancia de seguridad y prohibición de ir a votar de las personas contagiadas por el Covid-19. No obstante, en ambas comunidades se mantuvo la hora habitual de apertura y cierre de los colegios electores. El rebrote del Covid-19 en A-Mariña (Galicia) y en Ordizia (País Vasco) marcaron los días previos a la jornada electoral, con el cuestionamiento de la decisión ratificada por la Junta Electoral de que los electores contagiados no acudiesen a las urnas.

Por lo que se refiere a la afluencia a las urnas, las consultas autonómicas de 2020 registraron, como se anticipaba, una baja participación electoral: del 50,78% en el País Vasco y del 48,97% en Galicia. Estas convocatorias arrojaron los niveles más bajos de participación en el País Vasco desde la celebración de las primeras consultas autonómicas de 1980. En el caso de Galicia, las elecciones de 2020 han sido las segundas convocatorias autonómicas más abstencionistas, solamente superadas por las cifras alcanzadas en 1981. Estas cifras de participación estuvieron muy alejadas del promedio de participación registrado en las dos Comunidades en este tipo de convocatorias, situándose en el 57,84% en Galicia y en 64,68% en el País Vasco. Hasta las convocatorias de 2020, el umbral mínimo de participación en el País Vasco lo marcaron las consultas autonómicas de 1994. Estas son por otro lado, las dos Comunidades Autónomas más abstencionistas en este tipo de convocatorias, más en el caso de Galicia que en el del País Vasco, si bien los resultados de los procesos autonómicos de 2020, han igualado la participación electoral en ambas Comunidades a la baja. En relación a las convocatorias autonómicas precedentes de 2016, la caída de la participación electoral en 2020 fue de 9,2 puntos porcentuales en el País Vasco y de 4,6 puntos en Galicia. Así, el incremento considerable del voto por correo (en torno al 80% en Galicia y al 140% en el País Vasco) respecto a las convocatorias de 2016 no fue suficiente para compensar la caída de la participación electoral.

Este aumento de la abstención electoral se debió entre otras razones, a la desconfianza o insatisfacción con la oferta partidista, pero también al miedo al contagio del coronavirus, como se pone de manifiesto en los estudios post-electorales del CIS sobre los procesos autonómicos de 2020 en ambas Comunidades.

Tabla 1. Participación electoral en las elecciones autonómicas en Euskadi y Galicia, 1980-2020 (%)

País Vasco		Galicia	
9 de marzo de 1980	59,76	**20 octubre 1981**	46,30
26 de febrero de 1984	68,49	**24 de noviembre de 1985**	57,40
30 de noviembre de 1986	69,62		
28 de octubre de 1990	60,94	**17 de diciembre de 1989**	59,51
23 de octubre de 1994	59,69	**17 de octubre de 1993**	64,19
25 de octubre de 1998	69,99	**19 de octubre de 1997**	62,51
13 de mayo de 2001	78,97	**21 de octubre de 2001**	60,17
17 de abril de 2005	68,00	**19 de junio de 2005**	64,20
1 de marzo de 2009*	64,68	**1 de marzo de 2009***	64,43
21 de octubre de 2012*	63,96	**21 de octubre de 2012***	54,91
25 de septiembre de 2016*	60,02	**25 de septiembre de 2016***	53,63
12 de julio de 2020*	**50,78**	**12 de julio de 2020***	**48,97**
Media	**64,68**	**Media**	**57,84**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Gobierno Vasco y de la Xunta Electoral de Galicia. https://www.euskadi.eus/elecciones/. https://www.es.parlamentodegalicia.es/XuntaElectoral.
*Indica que las elecciones se celebraron simultáneamente en las dos Comunidades.

La orientación partidista del voto

Uno de los grandes interrogantes de estas elecciones era como la desmovilización electoral podría afectar al apoyo electoral de los principales partidos en las dos Comunidades. En ambas consultas, los principales beneficiarios de estas elecciones fueron los presidentes de los gobiernos autonómicos en funciones y sus respectivas formaciones políticas, no tanto motivada por los niveles de participación electoral como por los trasvases de voto entre formaciones y su posición respectiva.

Tabla 2. Resultados de las elecciones al Parlamento Gallego, 2020-2016: número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2020			2016		
	Votos	Votos (%)	**Escaños (75)**	Votos	Votos (%)	**Escaños (75)**
PP	627.762	48,39%	**42**	682.150	48,03%	**41**
BNG	311.340	24,00%	**19**	119.446	8,41%	**6**
PSdeG-PSOE	253.750	19,56%	**14**	256.381	18,05%	**14**
Podemos-Esquerda Unida-Anova*	51.630	3,98%	0	273.523	19,26%	**14**
En marea galeguista*	2.883	0,22%	0			
VOX	26797	2,07%	0	–	–	–
CS	9.840	0,76%	0	48.553	3,42	0
OTROS	25.179	1,02%	0	40.328	2,84	0
Votos a candidaturas	1.297.175			1.420.381		
Voto en blanco	11.774			14.037		
Votos nulos	12.006			14.544		
VOTANTES	**1.320.955 (48,97%)**			**1.448.962 (53,63%)**		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Xunta de Galicia. https://resultados2020.xunta.gal/resultados/0/galicia. *En las elecciones autonómicas de 2016, Podemos, Ezquerda Unida y Anova se integraron en la coalición en Marea. Las tres formaciones abandonaron en 2019 la formación, creándose dos grupos en el Parlamento gallego. Nota: los porcentajes de voto a los principales partidos están calculados sobre el total de votos a candidaturas.

Los resultados de las elecciones de 2020 arrojaron un parlamento en Galicia menos fragmentado y con tres formaciones políticas –PP, BNG y PSdeG-PSOE–, con la ruptura de en Marea y la debacle electoral de sus componentes. Estas elecciones volvieron a otorgar un apoyo mayoritario al PP. Este ha sido por otro lado el partido más votado en Galicia desde el año 1981. Además, con el 48,39% de los votos obtenidos, Feijó consiguió revalidar para el partido su cuarta mayoría absoluta al obtener 42 escaños –uno más que en 2016– de los 75 que componen el Parlamento gallego. La gran sorpresa de estas elecciones, aunque ya anticipada en las encuestas pre-electorales, fue el ascenso electoral del Bloque Nacionalista Gallego (BNG), que con el 24% de los votos y 19 escaños consiguió conver-

tirse en la segunda fuerza política en el Parlamento gallego. Además, esta fue la única formación política con representación parlamentaria que logró aumentar su número de votos, además de su apoyo porcentual en relación a las anteriores convocatorias de 2016, a pesar de la caída de la participación electoral. Así, la formación nacionalista de izquierdas, casi triplicó su fuerza electoral, pasando del 8,41% de los sufragios en las convocatorias autonómicas de 2016 al 24% en las de 2020. Este ascenso del BNG se vio favorecido por la desintegración de en Marea y la caída del apoyo electoral de sus antiguos componentes. En las convocatorias de 2020 ninguna de las dos nuevas coaliciones de izquierda logró obtener representación. Podemos-Esquerda Unida-Anova recibieron el 3,98% y Marea Galeguista el 0,22% en estos comicios de 2020. Por su parte, el PSOE con un ligero aumento de su apoyo electoral de 1,5 puntos porcentuales se mantuvo como la tercera fuerza política en la región, obteniendo 14 diputados en el Parlamento autonómico. A pesar de este ascenso electoral, el PSOE no fue capaz de capitalizar la pérdida de votos de en Marea y su ruptura en 2020. De hecho, el estudio post-electoral del CIS de estas convocatorias (CIS nº 3294, 2020) pone de manifiesto que mientras que el 57,8% de los antiguos votantes de en Marea y el 39,7% de En común-Unidas Podemos en 2016, optó por votar al BNG en 2020, para el caso del PSOE esta proporción fue del 8,4% y del 11% respectivamente.

Los datos del estudio post-electoral del CIS también nos permiten trazar el perfil ideológico del electorado, en el eje izquierda-derecha, de las principales formaciones políticas en Galicia, que dibujan distintos espacios de competición partidista, en una Comunidad en la que el 32,8% de los electores como grupo mayoritario, se ubican en el centro del espectro ideológico. Así, en el caso del PP, las principales bases de su apoyo electoral provinieron del electorado de centro (49,3%) y del centro derecha (26,4%). Por el contrario, la principal base ideológica del voto al BNG se situó en el centro-izquierda (43,7%) y la izquierda (42,9%). Entre ambas formaciones, el mayor número de votantes para el PSdeG-PSOE lo aportaron los electores del centro-izquierda (47%), conformando los electores de izquierda y de centro el 26,6% y el 24,1% de sus apoyos respectivamente.

Tabla 3. Perfil ideológico del electorado de los principales partidos y de la abstención en las elecciones gallegas de 2020

	Izquierda (1-2)	Centro-izquierda (2-3)	Centro (5-6)	Centro-derecha (7-8)	Derecha (9-10)	Total
PP	0,7%	4,0%	**49,3%**	**28,4%**	17,5%	100,0%
BNG	**42,9%**	**43,7%**	11,9%	1,1%	0,3%	100,0%
PSdeG-PSOE	26,6%	**47,0%**	24,1%	1,9%	0,5%	100,0%
Marea Galeguista	**58,3%**	25,0%	16,7%			100,0%
Podemos-Esquerda Unida ANOVA	**55,8%**	37,2%	6,2%	0,8%		100,0%
Abstención	13,2%	25,3%	50,6%	6,8%	4,1%	100,0%
Total	22,2%	28,1%	32,8%	10,7%	6,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio post-electoral del CIS nº 3294, 2020.

En el País Vasco, EAJ-PNV volvió a ser la fuerza política más votada en los comicios autonómicos de 2020. Así, a pesar de la pérdida en número absoluto de votos en relación a las convocatorias precedentes, el partido vio reforzada su posición en términos porcentuales, pasando de lograr el 37,60% de los sufragios en 2016 al 39,07% en 2020. Además, el partido logró tres escaños más –con un total de 31 parlamentarios– que en 2016. Del mismo modo, EH BILDU vio también reforzada su posición, consolidándose como la segunda fuerza política en la Comunidad, al obtener el 27,86% de los votos –6,60 puntos porcentuales más que en 2016– y 21 escaños, tres diputados más que en las anteriores convocatorias. Además, esta es la única fuerza política –junto con Vox– que consigue incrementar su número absoluto de votos, a pesar del descenso de la participación electoral en 2020.

El ascenso electoral de EH BILDU puede explicarse en parte por la caída de las otras formaciones de izquierda en la Comunidad. Así, Podemos, IU y Equo-Los Verdes se presentaron conjuntamente en las elecciones de 2016, logrando convertirse en la tercera fuerza política en la Comunidad con 11 escaños. Tras los comicios de 2020 en los que se presentaron bajo siglas diferentes, las dos candidaturas no lograron alcanzar por separado los resultados electorales de 2016, obteniendo Podemos-IU el 8,05% de los sufragios y 6 escaños, mientras que Equo con el 1,31% de los votos no consiguió representación parlamentaria. La caída del apoyo electoral de los partidos de izquierda hizo también posible que el PSE se convirtiese en la tercera fuerza política en el Parlamento Vasco, con un incremento de casi 2 puntos en su fuerza electoral y de un escaño en relación a

las convocatorias precedentes. No obstante, al igual que en caso de Galicia, el PSOE no fue capaz de capitalizar la pérdida de votos experimentada por Unidas Podemos (EP) y sus socios. Entre estos últimos, según los datos del estudio post-electoral del CIS (nº 3293) de las elecciones vascas muestran bajas tasas de lealtad partidista (46,6%), de tal forma que el 16,6% y el 3,3%, de sus antiguos votantes en 2016 optó por votar a EHBILDU y al PSE, respectivamente.

Tabla 4. Resultados de las elecciones al Parlamento vasco, 2020 y 2016. Número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2020			2016		
	Votos	Votos (%)	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños
EAJ-PNV	349.960	39,07%	31	398.168	37,60%	28
EH BILDU	249.580	27,86%	21	225.172	21,26%	18
PSE-EE/PSOE	122.248	13,65%	10	126.420	11,94%	9
PODEMOS-AHALDUGU/ EZKER AN*	72.113	8,05%	6	157.334	14,86%	11
EQUO BERDEAK*	11.178	1,31%	0			
PP**	60.650	6,77%	6	107.771	10,18%	9
Cs**				21.477	2,03%	0
VOX	17.569	1,96%	1	–	–	–
OTROS	12.504	1,33%	0	22.662	2,13%	0
Votos a candidaturas	895.802			1.059.004		
Votos en blanco	8.540			6.681		
Votos nulos	6747			4.672		
Total votantes	**911.089 (50,78%)**			**1.070.357 (60,02%)**		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del gobierno vasco. https://www.euskadi.eus/ab12aAREWar/resultado/maint (consultado el 25 de mayo de 2021).
Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos a candidaturas.
En las elecciones DE 2016, Podemos e IU se presentaron conjuntamente con Equo.
**En las elecciones vascas de 2020, PP y Cs se presentaron en coalición y en las de 2016 por separado.

Por su parte, a diferencia de la estrategia seguida en Galicia, PP y Cs se presentaron conjuntamente en las elecciones vascas de 2020, obteniendo el 6,77% de los votos, casi la mitad de votos que las dos formaciones obtuvieron por separado en 2016.Este descenso y fracaso electoral de la coalición de los dos partidos de derechas puede explicarse en parte por la irrupción electoral de VOX, pero también por la desmovilización de su electorado, según apuntan los datos del estudio post-electoral del CIS. VOX concurre por primera vez en las elecciones al Parlamento Vasco en 2020, logrando obtener el 1,96% de los votos a candidaturas y un escaño en el Parlamento por la circunscripción de Alava.

Tabla 5. Perfil ideológico del electorado de los principales partidos y de la abstención en las elecciones vascas de 2020

	Izquierda (1-2)	Centro-izquierda (2-3)	Centro (5-6)	Centro-derecha (7-8)	Derecha (9-10)	Total
EAJ-PNV	13,8%	28,7%	43,9%	12,3%	1,3%	100,0%
EH Bildu	67,4%	27,0%	4,4%	1,3%		100,0%
PSE-EE-PSOE	26,1%	50,4%	19,9%	2,6%	1,1%	100,0%
PODEMOS-AHALDUGU/ EZKER AN*	57,6%	36,2%	5,2%	0,9%		100,0%
PP +Cs		4,0%	56,0%	26,7%	13,3%	100,0%
VOX	4,3%		34,8%	47,8%	13,0%	100,0%
Abstención	25,3%	31,4%	34,7%	7,5%	1,1%	100,0%
Total	30,1%	31,8%	29,3%	7,3%	1,5%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio post-electoral del CIS nº 3293, 2020.

El estudio post-electoral del CIS de las elecciones vascas de 2020 muestra también un perfil ideológico del electorado de los principales partidos claramente diferenciado. Así, los votantes de EAJ-PNV se ubican en su mayoría en el espacio de centro (43,9%) y de centro izquierda (28,7%). Por el contrario, el electorado de EH BILDU se posiciona claramente en el espacio ideológico de la izquierda (67,4%), al igual que hace el electorado de Podemos-IU (EP). Una posición más centrada a la izquierda se atribuye el electorado del PSE, con el 50,4%. Los votantes del PP+ Cs se ubican en su mayoría en el centro del espectro ideológico (56%) frente a los de VOX, con una posición más de derechas.

El sistema electoral y sus rendimientos en las elecciones gallegas y vascas de 2020

Desde las primeras consultas autonómicas, los principales elementos del sistema electoral en Galicia y en el País Vasco no han registrado cambios significativos. Nos referimos al tamaño de la asamblea autonómica, la estructura de las circunscripciones electorales, el sistema de votación, la fórmula y la barrera electoral. Así, los 75 miembros del Parlamento Gallego son elegidos en 4 circunscripciones plurinominales de magnitud variable entre los en las elecciones de 2020. Por su parte, los miembros los 75 miembros del Parlamento Vasco son elegidos en tres provincias vascas, a razón de 25 diputados en cada una de ellas. Al igual que el resto de comunidades, se emplea el sistema de listas cerradas y bloqueadas con la fórmula D´hondt para proceder al reparto de los escaños. En el caso de Galicia y País Vasco, se utiliza además una barrera electoral del 5% de los votos a nivel de distrito en ambas Comunidades.

Tabla 6. Desproporcionalidad y sesgos partidistas en las elecciones gallegas 2020-2016

	2020			2016		
	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. Escaños/ votos	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. Escaños/ votos
PP	48,39%	56,00	**+7,61**	48,03%	54,67	**+6,64**
BNG	24,00%	25,33	**+1,33**	8,41%	8,00	**-0,41**
PSdeG-PSOE	19,56%	18,67	**-0,89**	18,05%	18,67	**-0,62**
Podemos-Esquerda Unida-Anova*	3,98%	0,00	**-3,98**	19,26%	18,67	**+0,59**
En marea galleguista*	0,22%	0,00%	**-0,22**			
VOX	2,07%	0,00%	**-2,07**	-	-	**-**
CS	0,76%	0,00%	**-0,76**	3,42	0,00	**-3,42**
Otros	1,02%	0,00%	**-1,02**	2,84%	0,00	**-2,84**
Desproporcionalidad		**6,44**			**5,32**	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Xunta de Galicia.

En el caso de Galicia, los resultados de las elecciones de 2020 arrojaron unos de los resultados más desproporcionales, medidos con el índice de Gallagher (1991), registrados en este tipo de convocatorias desde el año 1981, con un valor

del índice de 6,44. Los principales partidos beneficiaros de esta desproporcionalidad fueron el PP y BNG, como primeras y segundas formaciones políticas en número de votos. Así, el PP obtuvo una sobre-representación, medida como la diferencia entre el porcentaje de votos y de escaños de 7,61 puntos y el BNG de 1,33 puntos. Por el contrario, el resto de los partidos se vieron infra-representados. Así, el sesgo mayoritario y conservador del sistema electoral gallego, logró fabricar, al igual que los anteriores comicios una mayoría absoluta del PP, de tal forma que aunque el partido no logró la mayoría absoluta de los sufragios-con un 48,39% de los votos, sí logró conseguir una holgada mayoría cualificada en la cámara autonómica con el 56% de los escaños.

Tabla 7. Desproporcionalidad y sesgos partidistas en las elecciones vascas 2020 y 2016

	2020			2016		
	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. Escaños y votos	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. Escaños y votos
EAJ-PNV	39,07%	41,33%	**+2,26**	37,60%	37,33%	**-0,27**
EH BILDU	27,86%	28,00%	**+0,14**	21,26%	24,00%	**+2,74**
PSE-EE/PSOE	13,65%	13,33%	**-0,32**	11,94%	12,00%	**+0,06**
PODEMOS-AHAL-DUGU/EZKER AN*	8,05%	8,00%	**-0,05**	14,86%	14,67%	**0,19**
EQUO BERDEAK *	1,31%	0,00%	**-1,31**			
PP**	6,77%	8,00%	**+1,23**	10,18%	12,00%	**+1,82**
Cs**				2,03%	0,00%	**-2,03**
VOX	1,96%	1,33%	**-0,63**	-	-	**-**
OTROS	1,33%	0,00%	**-1,33**	2,13%	0,00%	**-2,13**
Desproporcionalidad		2,15			2,84	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del gobierno vasco. https://www.euskadi.eus/ab12aAREWar/resultado/maint (consultado el 25 de mayo de 2021).

En el País Vasco, los comicios autonómicos de 2020 arrojaron resultados altamente proporcionales, con un índice de desproporcionalidad de Gallagher de 2,15 puntos. De hecho, el sistema electoral vasco y madrileño son los dos sistemas con resultados más proporcionales en el panorama autonómico. Al igual que en el caso de Galicia, el partido más votado, se vio beneficiado en el reparto de los

escaños, si bien la sobre-representación lograda fue menor que en el caso de los comicios gallegos. Así, EAJ-PNV obtuvo una prima de 2,26 puntos en el reparto de los escaños, que no fue suficiente para que la formación lograse la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento Vasco. Por su parte, EH BILDU, como segunda formación, recibió un tratamiento equitativo por el sistema electoral en la relación escaños-votos obtenidos. El otro gran beneficiario de la aplicación del sistema electoral fue la coalición PP-Cs, con una prima de 1,23 puntos, debido al sistema de prorrateo de los escaños establecido entre las tres circunscripciones electorales-de reparto igualitario-y al mayor apoyo electoral del PP en Alava en relación a las otras dos provincias, que se ve sobre-representada en el Parlamento vasco en relación a su población respecto a las otras dos provincias. Los resultados del 12 de julio de 2020, hicieron posible la re-edición del pacto entre EAJ-PNV y PSE-PSOE, para la formación de un gobierno de coalición reforzado al lograr tener entre las dos formaciones un respaldo mayoritario en el Parlamento Vasco.

Algunas consideraciones finales

Los dos procesos electorales de 2020 se celebraron en un contexto de excepcionalidad, marcado por la pandemia del Coronavirus. Estos se celebraron además de forma anticipada y en el mismo día, tras el aplazamiento de su convocatoria, inicialmente prevista para abril. La jornada electoral del 12 de julio arrojó en ambas Comunidades altos porcentajes de abstención electoral, con una caída importante de la misma, más en el País Vasco que en Galicia, pero en dos de las Comunidades con los menores niveles de afluencia electoral en este tipo de convocatorias.

En clave política, los resultados de los comicios autonómicos no introdujeron cambios significativos en las pautas de gobernabilidad, con un gobierno monocolor del PP con una holgada mayoría absoluta en Galicia y un gobierno de coalición entre EAJ-PNV-PSOE con una mayoría parlamentaria reforzada en el País Vasco. Estos tampoco introdujeron a corto plazo grandes cambios en el sistema de partidos resultante con un partido predominante en un formato multipartidista menos fragmentado en el caso gallego y el de una mayor dispersión en el caso vasco. Junto a este reforzamiento de los respectivos gobiernos autonómicos, el otro dato más característico de estos procesos fue el aumento del voto de los partidos nacionalistas de izquierdas –BNG y EHB– que se sitúan como las segundas fuerzas políticas en ambas comunidades. Estas fueron las principales beneficiarias de la pérdida de votos de Unidas Podemos y sus confluencias. Por su parte, el PSOE no fue capaz de recoger la erosión del apoyo electoral de estas formaciones. El PSE mantiene sus posiciones en el País Vasco, pero resulta debilitado en Galicia, frente a sus aspiraciones de liderar un gobierno de coalición de izquierdas frente a la posición predominante del PP. No obstante, la particularidad de las arenas electorales vascas y gallegas, junto al contexto excepcional en el que se celebraron los dos procesos electorales de 2020, impide extrapolar sus resultados al resto de Comunidades.

2020

El Informe *de las Comunidades Autónomas 2020 ofrece un panorama general sobre el desarrollo del Estado autonómico durante este año, a partir de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica que incluyen, entre otros, las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Unión Europea, las sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado. Todos estos estudios son la base de la valoración general sobre la situación del Estado de las autonomías en 2020. Los estudios contenidos en el* Informe *han sido realizados por profesores y profesoras de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades españolas. Junto a estos estudios el* Informe *incluye unos trabajos monográficos de actualidad sobre "Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia"; "La Ley Orgánica 3/2020, del derecho a la educación y su impacto para las Comunidades Autónomas" y "El desafío del programa NextGenerationEU".*

Con motivo de la celebración de los 30 años del Informe Comunidades Autónomas *se digitalizaron todos los trabajos del* Informe *en una colección disponible online y en abierto (http://www.idpbarcelona.net).*

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR Marcial Pons, Librero
San Sotero, 6 – 28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03 Tel.: (93) 487 39 99
Fax: (91) 327 23 67 Fax: (93) 488 19 40

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:

Junta de Andalucía

Andalucía

Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior

GOBIERNO DE ARAGÓN

Aragón

Vicepresidencia del Gobierno de Aragón. Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos

Gobierno de Canarias

Canarias

Presidencia del Gobierno

GOBIERNO de CANTABRIA

Cantabria

Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior

Junta de Castilla y León

Castilla y León

Consejería de la Presidencia

Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha

Viceconsejería de Relaciones Institucionales. Dirección General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos

Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Cataluña

Presidència de la Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern

GENERALITAT VALENCIANA

C. Valenciana

Direcció General de Qualitat Democràtica, Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern. Càtedra de Dret Foral Valencià

JUNTA DE EXTREMADURA

Extremadura

Consejería de Hacienda y Administración Pública

XUNTA DE GALICIA

Galicia

Consellería de Presidencia, Xustiza e Turismo

G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA,
I FUNCIÓ PÚBLICA
B I IGUALTAT
INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS

Islas Baleares

Conselleria de Presidència, funció pública i igualtat. Institut d'Estudis Autonòmics

País Vasco

Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

2020

2020

El Informe *de las Comunidades Autónomas 2020 ofrece un panorama general sobre el desarrollo del Estado autonómico durante este año, a partir de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica que incluyen, entre otros, las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Unión Europea, las sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado. Todos estos estudios son la base de la valoración general sobre la situación del Estado de las autonomías en 2019. Los estudios contenidos en el* Informe *han sido realizados por profesores y profesoras de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades españolas. Junto a estos estudios el* Informe *incluye unos trabajos monográficos de actualidad sobre "Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia"; "La Ley Orgánica 3/2020, del derecho a la educación y su impacto para las Comunidades Autónomas" y "El desafío del programa NextGenerationEU".*

Con motivo de la celebración de los 30 años del Informe Comunidades Autónomas *se digitalizaron todos los trabajos del* Informe *en una colección disponible online y en abierto (http://www.idpbarcelona.net).*

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR Marcial Pons, Librero
San Sotero, 6 – 28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03 Tel.: (93) 487 39 99
Fax: (91) 327 23 67 Fax: (93) 488 19 40

2020

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2020

IDP

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2020

IDP OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO

DIRECCIÓN DEL INFORME
ELISEO AJA FERNÁNDEZ
JAVIER GARCÍA ROCA

COORDINADORA
NATALIA CAICEDO CAMACHO

AUTORES DEL INFORME

LLUÍS AGUILÓ LÚCIA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València
ELISEO AJA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura
MARÍA ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ, Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia Comillas
MARÍA BALLESTER CARDELL, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears
JOSÉ LUÍS BERMEJO LATRE, Catedrático (AJ) de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid
ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela
NATALIA CAICEDO CAMACHO, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla
MANUEL CARRASCO DURÁN, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla
MARC CARRILLO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de Universitat Pompeu Fabra
ALFREDO DE FEO, Profesor de la Fondazione Collegio Europeo di Parma e Investigador de la European University Institute
FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha
TOMÁS FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona
JAVIER GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia
ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco
FRANCISCO JAVIER LOSCOS, Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid
SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ, Letrada de las Cortes Generales
LUIS MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria
ANDREU OLESTI RAYO, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona
CARMEN ORTEGA VILLODRES, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada
XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
AMELIA PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja
MARTÍN Mª RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra
PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo
Mª JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos
ANA SÁNCHEZ LAMELAS, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria
JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
FRANCISCO VELASCO CABALLERO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid