

Consideraciones generales

I. El año 2021 ha seguido condicionado por la pandemia por Covid-19, cuyos efectos han irradiado sobre toda la actividad institucional, normativa, laboral, económica y social.

La persistencia de la pandemia ha seguido precisando la adopción de medidas en materia de salud pública, abocando a la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública a una hiperactividad, traducida en numerosas resoluciones para hacer frente a la crisis sanitaria. La mayoría de dichas medidas han sido respaldadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad; otras están pendientes de respuesta jurisdiccional, tras cuestionarse la competencia autonómica para su implantación. Y algunas importantes se han visto afectadas por la Sentencias del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, en la que se declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se adopta el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, así como sus posteriores modificaciones y prórrogas. Señaladamente, la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, que resuelve el recurso planteado frente al 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, así como la autorización parlamentaria de su prórroga y su formalización en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, en la medida en que declara la nulidad de los preceptos que designan **autoridades competentes delegadas a los presidentes autonómicos**. Delegación al calor de la que se habían adoptado importantes medidas autonómicas. Si bien, el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de la limitación de horario nocturno, las limitaciones de entrada y salida de las Comunidades Autónomas o ámbitos territoriales inferiores (confinamientos perimetrales), la limitación del número de personas que podían reunirse y la limitación de las reuniones en lugares de culto.

II. La Comunidad ha finalizado el año 2021 con una deuda pública que ha superado los 52.300 millones de euros en el tercer trimestre (datos del Banco de España); ocupando, así, la segunda posición en relación con las Comunidades con más deuda.

Ligado a ello persiste la reclamación de un **sistema de financiación** que pueda cubrir el coste de los servicios públicos esenciales. Cabe destacar que desde Presidencia se ha reclamado un nuevo “pacto de La Moncloa” para acordar la revisión de dicho sistema de financiación autonómica. Y, en el marco de esta

reivindicación se han intensificado las relaciones horizontales entre Comunidades, ya que bajo el lema de que “la financiación autonómica no es un debate de partidos, sino de territorios”, se han intensificado y evidenciado relaciones con Comunidades que comparten la misma posición, como Andalucía. En este debate, en el que han aflorado posiciones tan dispares desde los distintos territorios, la Valenciana está alineada con aquellas Comunidades que reclaman una financiación basada en la población (Andalucía, Cataluña, Madrid); pero tiene una diferencia importante respecto de éstas, y es que tiene una deuda histórica de más de cien millones de euros, vinculada en un 46% a la infrafinanciación.

Siendo, pues, una Comunidad en la que la financiación por habitantes siempre ha estado por debajo de la media, en diciembre, el Gobierno central ha trasladado a las Comunidades Autónomas el *Documento para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica* basado en el cálculo de la ‘población ajustada’, determinando el reparto de recursos por circunstancias demográficas, sociales o territoriales. Propuesta, en principio, aplaudida por la Comunitat.

III. Sigue varada la **reforma constitucional** para la recuperación efectiva del Derecho Civil Valenciano. En efecto, la proposición de reforma de la disposición adicional segunda de la Constitución española para la reintegración efectiva del Derecho Civil valenciano fue presentada por Les Corts en febrero de 2020, pero su tramitación no ha avanzado. La razón que la explica se concreta en la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano (2006) que introdujo el Derecho Foral Civil como eje del autogobierno, y, pese a que la norma estatutaria no fue recurrida, diversas Sentencias del Tribunal Constitucional han declarado en los últimos años la inconstitucionalidad de las leyes dictadas al amparo de la misma: Ley de Régimen Económico Matrimonial, Custodia Compartida y Uniones de Hecho.

Es una propuesta respaldada prácticamente por todas las fuerzas parlamentarias, y esta avalada y demandada por una mayoría política y social valenciana: cuenta con el apoyo de 532 municipios, de los colegios profesionales, sindicatos, patronales y diversas entidades. A la espera de soluciones menos complejas que la de reforma constitucional, en octubre de 2021, el diputado Joan Baldoví, a petición de la Asociación de Juristas Valencianos, ha presentado una enmienda para que se tramite conjuntamente con la de la reforma del art. 49 CE, relativa a las personas con discapacidad, que se encuentra en fase de enmienda.

Actividad Político-Institucional

(a) Ha sido un año con importantes cambios que han alcanzado a la mayoría de las formaciones políticas: en el primer escalón, el vicepresidente segundo del Consell y consejero de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de la Generalitat valenciana Rubén Martínez Dalmau dejaba el cargo que venía ocupando desde 2019. El cumplimiento de las principales medidas impulsadas por él en materia de vivienda, ha sido una de las razones aducidas: de hecho, uno de los principales logros de su gestión ha sido la puesta en marcha del tanteo para hacer frente a la especulación y la ampliación del parque público de vivienda. Además, según fuentes informativas, también las discrepancias con la nueva coordinadora de Podem (Pilar Lima) habrían pesado a la hora de tomar la decisión de su vuelta a la Univer-

sidad. El presidente de la Generalitat, en atención a sus atribuciones, ha nombrado para sustituirle a Héctor Illueca que pasa a ocupar dicha vacante, tras dejar la dirección de la Inspección de Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Igualmente, ha sido un año muy marcado por renovaciones de los líderes de partidos con representación parlamentaria. Tras la celebración del Congreso del Partido Popular (julio 21) Isabel Boning, tras seis años de desempeño del cargo, deja el cargo y la política, siendo sustituida por Carlos Mazón, que asume esta función sin ser parlamentario. La portavocía, tras la renuncia de Boning –ejercida transitoriamente por Eva Ortiz– ha sido asumida por M^a. José Catalá portavoz del partido en el Ayuntamiento de València, y número dos del partido; y en el escaño ha sido sustituida por Javier Zamora.

Tras la fracasada moción de censura en Murcia contra el PP, y debido a las discrepancias con la ejecutiva nacional, Toní Cantó, líder de Ciudadanos, deja el partido y el escaño, pasando a dirigir una Oficina de Español en la Comunidad Autónoma de Madrid. Su escaño ha sido cubierto por Asunción Sanchís y la portavoz del grupo la ha asumido Ruth Merino. La nueva Coordinadora Autonómica de la Comunitat Valenciana ha sido asumida por la portavoz económica del partido en el Congreso, María Muñoz, que había sido cabeza de lista en las últimas elecciones generales por la provincia de Valencia.

La despedida de Fran Ferri como *síndic* de Compromís sitúa a Papi Robles (Més Compromís) como *síndic* frente a Aitana Mas (Iniciativa) que se había postulado. Ferri, tras diez años en Les Corts, renuncia también al acta de diputado para volver a su carrera profesional, ocupando el escaño Paco García Latorre. Y los cambios alcanzan, también, a la portavocía de Podem sustituyendo Pilar Lima a Naiara Davó.

Los cambios en el Gobierno central han tenido, a su vez, cierto impacto sobre la Comunidad Valenciana, pues la caída del valenciano José Luís Abalos ha dado paso a que la hasta entonces alcaldesa de Gandía Diana Morant ocupe la cartera del Ministerio de Ciencia e Innovación.

En este año se ha conseguido poner en marcha el Consejo Audiovisual, regulado en el Estatuto de Autonomía, como autoridad independiente que ejerce sus funciones sobre medios de comunicación audiovisuales de titularidad o gestión pública o privada para velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. En junio, más de tres años después de que se aprobara su ley reguladora, se ha alcanzado un acuerdo entre los integrantes del *Botànic*, el Partido Popular y Ciudadanos para la elección de las siete personas integrantes de este organismo: el *Consell* ha elegido como presidente a José María Vidal Beltrán y como vocal a Empar Marco Estellés. Por su parte, Les Corts han elegido al resto de vocales: Dolors López Alarcón, Manuel Albero-la Manero; Àlvar Peris Blanes, Carmen Carretón Ballester y Anna Gimeno Berbe-gal. Órgano cuya sede se ha instalado en Castellón, con el objeto de desconcentrar sedes institucionales entre las tres provincias que integran la Comunidad.

Finalmente, el Pleno de las Corts Valencianes ha aprobado la designación de Verónica Marcos Puig para formar parte del *Consell Assessor* de RTVE a la Comunitat Valenciana; nombramientos que tenían cabida en virtud de la anterior

Ley 4/1980 del Estatuto de RTVE, pero que la normativa actual ya no contempla y, sin embargo, algunas Comunidades Autónomas siguen procediendo a aprobarlos. También el Pleno ha aprobado la elección de nuevos miembros del Consell Valencià de Cultura: Xavier Aliaga, Marta Alonso y Vicent Torrent.

(b) En relación con Les Corts, su actividad se inició con aforo limitado al 50% del hemiciclo; sin embargo, el año ha finalizado con el acuerdo de la Mesa adaptando la actividad parlamentaria a la nueva normalidad, volviendo a la presencialidad en las sesiones del Pleno.

Cabe destacar dos resoluciones de Presidencia: una Resolución de carácter general, la 7/X, sobre la tramitación de las peticiones presentadas ante les Corts Valencianes (BOCV núm. 149, de 5 de marzo de 2021) en relación con el **derecho de petición a las Cortes por parte de ciudadanos**, tanto de forma individual como colectiva, previsto en el art. 48 del Reglamento de las Cortes. Pues bien, ante la parquedad de esta regulación reglamentaria, se aprueba esta Resolución con el objeto de clarificar criterios en la tramitación de estas peticiones.

Otra, de mayor calado, es la Resolución de Presidencia de carácter general 8/X, sobre **la solicitud de dictámenes en proposiciones de ley** (BOCV núm. 149, de 5 de marzo de 2021) que se justifica por la necesidad de regular el procedimiento a seguir en el caso en el que quienes eleven la consulta al *Consell Jurídic Consultiu* sean las Cortes valencianas. Esto es, el *Consell Jurídic Consultiu* nació originariamente como órgano consultivo del Consell, y, tras sucesivas reformas, la operada por la Ley 11/2018, de 21 de mayo introdujo la posibilidad de que las Cortes Valencianas formularan consulta consultiva al Consell Jurídic en relación con las proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria. Este órgano dejaba de ser, pues, un órgano de consulta sólo del Gobierno autonómico. La Resolución de presidencia viene, así, a implementar las previsiones normativas que de modo novedoso aprobó la Ley del 18.

Producción normativa

La actividad normativa ha estado completamente condicionada por la pandemia. Las leyes aprobadas son muy escasas, y todas ellas fruto de proyectos de ley de iniciativa gubernamental, frente a la legislación de urgencia que es muy cuantiosa. Así, puede afirmarse que toda la actividad normativa ha estado capitalizada por el Consell.

(a) Leyes

Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del *Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana*. Se trata de una norma de actualización de la anterior, que estaba obsoleta tras casi 30 años de vigencia. De entre las novedades cabría destacar la reducción a tres quintos de la mayoría para la elección de *Síndic de Greuges*; la obligación del *Síndic* de adherirse al Código de buen gobierno de la Generalitat; o la necesaria comparecencia previa de los candidatos a síndic ante Les Corts.

De mayor calado es la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana. El debate para su aprobación ha sido especialmente en-

conado, fundamentalmente por dos razones: la exigencia del requisito lingüístico en el acceso a la función pública; y la ausencia de solución a los interinos que representan el 40% de los empleados de la Generalitat. La ley avanza en medidas de acción positiva para garantizar la conciliación y prevé elementos de protección para las víctimas de violencia de género.

Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, se aprueba con el objeto de asegurar la estabilidad en la financiación de los municipios y entidades locales menores que por proximidad prestan servicios públicos esenciales. Sustituye, así, a la regulación contenida en el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y su desarrollo reglamentario. A través de esta ley se establece la cofinanciación del Fondo de Cooperación Municipal, entre la Generalitat y las diputaciones provinciales, conforme al principio de proporcionalidad y equidad territorial.

La Ley 8/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022, por la que se aprueban los séptimos y penúltimos presupuestos del *Botànic*. El texto se ha negociado en el seno de una comisión integrada por representantes de los tres partidos que integran el *Botànic*, revelándose divergencias que condujeron a presentarlos ante les Corts fuera de plazo, hasta que finalmente se alcanzó un acuerdo.

Por su parte, la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat de 2022) pone, nuevamente, de manifiesto la persistencia en la técnica legislativa que aprovecha esta ley para reformas de distinto y dispar tenor, regulando temas que no guardan ninguna relación con el acompañamiento a unos presupuestos. Un buen ejemplo de ello se aprecia en la polémica generada por la enmienda conjunta de los socios del *Consell* para **incluir por esta vía el concepto de violencia obstétrica (esto es, aquellas conductas médicas que por acción u omisión atentan contra las embarazadas)** en la Ley autonómica de violencia sobre las mujeres. Finalmente se rectificó y se incorporará a la Ley valenciana de salud. Además, el proyecto remitido por el *Consell* ha sido objeto de un gran número de enmiendas presentadas por los mismos grupos de gobierno (**hasta 70 enmiendas**), **evitando, así, los** controles democráticos habituales del procedimiento legislativo.

Una de las principales desavenencias para la aprobación de los Presupuestos de 2022 y su ley de acompañamiento entre PSPV, Compromís y Unides Podem se han centrado en la aprobación de la **tasa turística**, implantada ya en Cataluña y Baleares. Impuesto sostenido por los dos últimos, frente a la negativa del grupo mayoritario de gobierno, quien mantenía que una medida de esta naturaleza debía acordarse habiendo escuchado previamente a la patronal hostelera que iba a ser la principal afectada. Sector que se ha opuesto a su implantación, al igual que los grupos de la oposición, por considerarla un ataque al modelo productivo de la Comunidad. Tras retirar Compromís y UP la enmienda a la ley de presupuestos, finalmente los grupos integrantes del *Consell* han alcanzado un acuerdo que se ha concretado en la aprobación del documento “*Acuerdo valenciano por un turismo sostenible, responsable y de calidad*”. Este acuerdo adoptado en diciembre de 2021

supone el inicio de las negociaciones con el objeto de presentar un proyecto de ley para la aplicación de la tasa a partir de 2023. Se trata de un gravamen municipal que debe ser abonado por los visitantes que se alojen en establecimientos de la Comunidad valenciana. Su articulación será voluntaria, dejando la decisión de su aplicación a los Ayuntamientos, a diferencia de los modelos catalán y balear.

No obstante, la Ley de acompañamiento ya ha sido impugnada por el Gobierno central al considerar que invade su competencia, ya que a través de una de las 70 enmiendas referidas modificaba la Ley de contratos del sector público, extendiendo el contrato de emergencia a todas las actuaciones realizadas con cargo a los fondos de reconstrucción del Covid-19. Con ello pretendía agilizar plazos en la gestión de los fondos de recuperación relacionados con el Covid-19. El tema está, pues, pendiente de acuerdo en la correspondiente comisión bilateral.

Finalmente, tres Leyes de contenido diverso, también de iniciativa gubernamental: Ley 1/2021, de 16 de febrero, de la Generalitat, de disolución del Colegio Profesional de Delineantes y Diseñadores Técnicos de Castellón. Ley 3/2021, de 31 de marzo, de la Generalitat, de Creación del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Alicante y del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Castellón. Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de la Generalitat, de protección y promoción del palmeral de Elche

(b) El Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consejo de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística, de la utilización racional del suelo y de la conservación del medio natural, desde una perspectiva de género e inclusiva.

(c) Los Decretos-Leyes se han revelado como el un instrumento eficaz para la adopción de medidas dirigidas a paliar las consecuencias provocadas por el Covid-19. Por ello, de los 17 Decretos-leyes aprobados, 14 de ellos están relacionados con el Covid-19.

Señaladamente, el Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el *Plan Resistir*, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia. El *Plan Resistir* ha sido aprobado por Mesa Institucional constituida por la Generalitat, Diputaciones Provinciales y representantes de los municipios en su sesión de fecha 12 de enero de 2021, está dotado con 160 millones de euros, aportados en un 62,5% por la Generalitat, en un 22,5% por las Diputaciones Provinciales, y en el 15% restante por los Ayuntamientos. El Decreto está especialmente diseñado para ayudar a uno de los sectores que ha visto más limitada y constreñida su actividad como el sector de la hostelería y la restauración, fuertemente afectado por las restricciones y la suspensión de su actividad.

Los demás Decretos-Leyes (2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 15 y 17) contemplan ayudas dirigidas a distintos sectores: trabajadores, empresas, autónomos; personas físicas y jurídicas explotadoras de establecimientos públicos de ocio nocturno; impulso para la ejecución de obras e infraestructuras; medidas para la ejecución de

actuaciones financiadas por instrumentos europeos; así como de indemnización a empresas de transporte público regular interurbano de viajeros por carreteras de uso general. Y los Decretos 11, 16 y 18 regulan el régimen sancionador específico por los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención contra el Covid-19.

(d) Actividad normativa del Consell

Destaca el Decreto 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas. El denominado Decreto de viviendas vacías, contra los fondos buitres, para sacar al mercado viviendas deshabitadas de los grandes tenedores de vivienda de la Comunitat Valenciana, que son aquellas personas físicas o jurídicas propietarias de diez o más inmuebles deshabitados. Decreto aprobado en el marco de la denominada vía valenciana de la vivienda, que ha tenido su reflejo en la ley de vivienda estatal. Y el Decreto de 23/06/2021 de creación de la Comisión de Garantía y Evaluación prevista en la Ley de Eutanasia que entró en vigor el 25 de junio.

3. Especial referencia al aval jurisdiccional a las medidas de salud pública

Ante las desiguales respuestas de sus homólogos, el TSJCV ha mantenido una postura lineal avalando las sucesivas medidas propuestas por la Conselleria de Sanidad a través de tres importantes: Autos 173/2021, de 7 de mayo; 195/2021, de 21 de mayo, y 271/2021, de 12 de julio (con voto particular). En ellos, en atención a lo previsto en el art. 10.8 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, la Sala autoriza las medidas adoptadas relativas a: la limitación, con todo un elenco de excepciones, en la circulación de personas entre las 00.00 horas y las 6.00 horas (toque de queda); la limitación, también con excepciones, de las agrupaciones o reuniones de carácter familiar y/o social a un número máximo de 10 personas, tanto en espacios públicos como privados; y la limitación al 75% del aforo en lugares de culto.

Sin posibilidad de extendernos, la posición mantenida por el Tribunal Superior de Justicia ha sido, en términos generales: a) resolver a favor de la competencia de la Conselleria para la adopción de las medidas sometidas a control judicial; b) considerar que la Ley Orgánica 3/1986 (de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública) proporciona ab initio suficiente cobertura normativa sustantiva para la adopción de medidas sanitarias limitativas –no suspensivas– de libertades y derechos fundamentales. c) entender que dichas medidas suponen únicamente la restricción o limitación de libertades y derechos fundamentales, no la suspensión de los mismos; d) considerar que superan el juicio de idoneidad, el de necesidad y el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Estos han sido los motivos alegados, también, para desestimar el recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona contra la resolución de fecha 19.5.2021 dictada por la *Conselleria* de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana, por la que se adoptan en el ámbito de esta Comunidad Autónoma determinadas medidas para hacer frente a la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 (Auto 209/2021, de 4 de junio, con voto particular).

4. Colaboración y Conflictividad

Destaca la ausencia de convenios de colaboración horizontales publicados y **el elevado número de Acuerdos de Comisión bilateral**: 7, como el relativo a la Renta Valenciana de Inclusión pueda complementar los importes del Ingreso Mínimo Vita, así como para que algunas de las ayudas de la Seguridad Social no sean excluyentes a la hora de tener acceso a la prestación autonómica, entre otros.

Importantes decisiones, tanto de la jurisdicción ordinaria como de la constitucional:

La decisión del Tribunal Superior de Justicia declarando la nulidad del Plan de Acción territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL), que es el Plan estrella del *Botànic*. Las razones son diversas: incumplir la Ley para la igualdad entre hombres y mujeres, al no incluir un informe sobre impacto de género, exigencia que ha de acompañar a cualquier proyecto normativo, inclusive los urbanísticos. Además, tampoco acompaña un estudio económico-financiero, tal y como viene exigiéndose jurisprudencialmente. Finalmente, por ausencia de una evaluación ambiental y territorial.

Resulta de interés la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2021, de 13 de mayo en la que se enjuician los **límites materiales de las leyes de presupuestos**. Es una sentencia que resuelve la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia en relación con el apartado 1 de la disposición adicional trigésimo tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, declarando la nulidad del apartado primero de la disposición adicional 33, que establece un complemento específico para los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunidad Valenciana. En aplicación de la doctrina sentada en la STC 197/2012, de 6 de noviembre, entiende el Tribunal que las condiciones en que el personal sanitario ha de prestar su servicio no pueden considerarse contenido necesario ni eventual de la ley de presupuestos, razón por la que se sobrepasan los límites materiales de este tipo de leyes.

Seis Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 162/2021, de 4 de octubre; 138/2021, de 29 de junio; 42/2021, de 3 de marzo; 19/2021, de 15 de febrero; 6/2021, de 25 de enero; 2/2021, de 25 de enero), resuelven los recursos de amparo formulados por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Todos ellos traen causa de la STC 191/2020, de 17 de diciembre en la que se declara la nulidad de los incisos de la resolución administrativa que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano. En todas se concede el amparo, al considerar que la exclusión de los alumnos de universidades privadas vulnera los derechos a la igualdad y a la creación de centros docentes.