

EN

EN

ON

EN

◀ INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2021

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2021

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2022

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

© 2022 por 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

JAVIER GARCÍA ROCA
DAVID MOYA MALAPEIRA

Coordinadora

NATALIA CAICEDO CAMACHO

Autores del informe

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

FLOR ARIAS APARICIO, Profesora Contratado doctor de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura

MARÍA BALLESTER CARDELL, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE, Profesor Titular 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

FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

SILVIA DIEZ SASTRE, Profesora Contratada Doctora de la Universidad Autónoma de Madrid

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

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

JOSE MARÍA GIMENO FELIU, Catedrático Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ, Estudiante de doctorado en la Universidad de Extremadura

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

FRANCISCO JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ, Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid

SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ, Letrada de las Cortes Generales

DAVID MOYA MALAPEIRA, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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 M^a 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

M^a 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

JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN, Profesor Titular de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

MARCOS VAQUER CABALLERÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

MARC VILALTA REIXACH, Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2021	13
<i>Javier García Roca, David Moya Malapeira y Natalia Caicedo Camacho</i>	

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda	39
<i>Marcos Vaquer Caballería</i>	
Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva del sistema de distribución territorial	59
<i>José María Gimeno Feliu</i>	
El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial	91
<i>Silvia Diez Sastre</i>	

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía	127
<i>Manuel Carrasco Durán</i>	
Aragón	135
<i>José Luís Bermejo Latre</i>	
Asturias	145
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias	153
<i>José Suay Rincón</i>	
Cantabria	163
<i>Ana Sánchez Lamelas</i>	

Castilla y León.....	177
<i>Juan Maria Bilbao Ubillos</i>	
Castilla-La Mancha.....	191
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	
Cataluña.....	201
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Comunidad Valenciana.....	215
<i>M^a Josefa Ridaura Martínez</i>	
Extremadura.....	223
<i>Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Díez</i>	
Galicia.....	235
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares.....	243
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja.....	257
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid.....	267
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia.....	277
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra.....	287
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
País Vasco.....	295
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ceuta y Melilla.....	309
<i>Juan José Ruiz Ruiz</i>	

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Crónica legislativa estatal. 2021: El lento camino hacia la recuperación de la normalidad	335
<i>Ana Carmona Contreras</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 2021	343
<i>Marc Carrillo López</i>	
La actividad de la Unión Europea	357
<i>Andreu Olesti Rayo</i>	
El Senado	365
<i>Sylvia Martí Sanchez</i>	
Los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas	373
<i>Francisco Javier Donaire Villa</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas	397
<i>María Jesús García Morales</i>	
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas	409
<i>Lluís Aguiló i Lúcia</i>	
La Administración local	411
<i>Tomàs Font i Llovet y Marc Vilalta Reixach</i>	
Financiación autonómica: Fuerte apoyo financiero, a la espera del cambio	421
<i>Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Francisco Javier Loscos y Jose Manuel Tránchez Martín</i>	
El marco normativo de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	465
<i>Xavier Padrós i Castellón</i>	
Las elecciones autonómicas en Cataluña y la Comunidad de Madrid de 2021	485
<i>Carmen Ortega Villodres</i>	

PRESENTACIÓN

El *Informe Comunidades Autónomas 2021* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona de la Universidad de Barcelona. Como viene siendo habitual en las diferentes ediciones anuales, el 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.

El *Informe 2021* mantiene la estructura de años anteriores. El primer apartado incorpora la Valoración General elaborada por los directores y coordinadora del *Informe*, Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, David Moya y Natalia Caicedo, profesores Agregados de la Universidad de Barcelona. El segundo apartado consta de tres trabajos monográficos discutidos y acordados en la comisión de seguimiento del *Informe Comunidades Autónomas*. El primero aborda el estudio competencial en materia de vivienda a la luz del proyecto de ley de vivienda que se está discutiendo, en estos momentos, en el Congreso de los Diputados y está a cargo del Profesor Marcos Vaquer Caballería, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid. El segundo y tercer estudio monográfico tratan de manera amplia la planificación y gestión de los fondos Next Generation desde el punto de vista de las competencias de las Comunidades Autónomas. Uno de ellos está a cargo del Profesor Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y el segundo de la Profesora Silvia Díez Sastre, Profesora Titular de la Universidad Autónoma de Madrid.

Como cada edición anual el *Informe* incorpora las contribuciones monográficas de las 17 Comunidades Autónomas y las 2 ciudades autónomas. En ellas se describe la actividad político-institucional, normativa y las relaciones de colaboración y de conflicto. El *Informe* también contiene los estudios transversales sobre la actividad referida a las Comunidades Autónomas de las principales instituciones, así como los estudios sobre la colaboración autonómica, la administración local, las lenguas propias, la financiación y el análisis electoral.

El *Informe Comunidades Autónomas 2021* fue presentado en el Foro de las Autonomías el pasado 16 de junio en el Senado. Este año el Foro pudo retomar la normalidad dejando atrás las restricciones sobre aforamiento que se habían incorporado por la pandemia. Este año el Foro contó con una amplia participación de la comunidad académica y de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, así como del Estado central.

Natalia Caicedo Camacho
Coordinadora del *Informe Comunidades Autónomas*

I. VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2021

*Javier García Roca, David Moya y Natalia Caicedo
Universidades Complutense de Madrid y Barcelona*

Sumario: 1. Introducción. 2. Gobiernos autonómicos de coalición, elecciones anticipadas y actividad legislativa. 3. Crisis económica y Fondos *Next Generation*. Financiación de las Comunidades Autónomas. 4. Propuesta de reforma constitucional, reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios. 5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. La controvertida inconstitucionalidad de la declaración de alarma descentralizada. 6. Leyes estatales con impacto territorial. 7. El largo conflicto político en Cataluña y la ralentización del diálogo.

1. Introducción

Año de transición. 2021 fue un año de tránsito entre la crisis provocada por la pandemia del Coronavirus, hasta el 9 de mayo estuvo vigente el estado de alarma declarado el 25 de octubre de 2020, y la normalidad que comenzó a llegar en 2022. Los poderes de emergencia propios del estado de alarma fueron protagonistas, y también otras medidas tomadas al amparo de la legislación sanitaria, así como la legislación de urgencia mediante Decretos-leyes que mantuvieron medidas ya acordadas el año anterior sobre situaciones de vulnerabilidad o impulsando la recuperación económica.

Cambios en los gobiernos autonómicos de coalición. El 2021 fue también un año de cambio de alianzas entre los partidos políticos en coaliciones y de liderazgos políticos. Se rompió la unidad de algunos gobiernos autonómicos de coalición (Madrid, Murcia y Castilla y León), con la convocatoria de elecciones anticipadas, frente a la tendencia a la estabilidad que hemos venido destacando en los últimos años. Pero la ruptura se debe más bien a las relaciones de competencia entre Cs y PP y a las peores expectativas electorales de la primera de estas formaciones, en definitiva, a lógicas y dinámicas políticas nacionales, que a discrepancias internas en la gestión de los gobiernos autonómicos. La estabilidad de las coaliciones gubernamentales en las Comunidades Autónomas se ha visto contaminada por la inestabilidad nacional y no a la inversa como hubiera sido deseable. El episodio visualiza la evidente interconexión entre los sistemas de partidos y gobiernos autonómicos y el sistema estatal, dos subsistemas que no pueden disociarse en la realidad de las cosas como si fueran compartimentos estancos.

Elevada tasa de vacunación y progresiva vuelta a la normalidad en la actividad de las Comunidades Autónomas. La actividad ordinaria de las Comunidades Autónomas ha comenzado a recuperarse y a ocuparse de objetos distintos a la gestión de la pandemia del Coronavirus que ha monopolizado el 2020 y parte de 2021. El éxito en la vacunación de un porcentaje muy elevado de la población en gran medida se debe a la buena gestión descentralizada de la sanidad pública por las Comunidades Autónomas y al esfuerzo del personal clínico. El Estado autonómico sale reforzado de la pandemia. El menor riesgo de contagio y colapso de la sanidad pública ha permitido una cierta normalidad, y tanto el Parlamento nacional como los autonómicos han retomado progresivamente su actividad hasta alcanzar el aforo completo al finalizar el año. No obstante, a finales del año 2021, la ministra de Sanidad instó a las Comunidades Autónomas para que acelerasen el ritmo de vacunación entre la población infantil y entre los mayores de 60 años.

La relevancia de los Fondos Next Generation y las razonables expectativas de crecimiento económico. La gestión de los llamados “Fondos Next Generation” de la Unión Europea ha focalizado la acción de los gobiernos y parlamentos autonómicos. El *Informe de las Comunidades Autónomas 2020* ya se abordó este asunto y volvemos a dedicarle un estudio específico, porque la cuestión es decisiva y compleja. Este programa de resiliencia y recuperación económica conllevará procedimientos y tiempos de ejecución que no podrán estar exentos de conflicto. El propio Fondo Monetario Internacional ha reconocido el fuerte ritmo de crecimiento de la economía española que los Fondos promoverán en los próximos tres años. Su eficiencia sería mayor, si desaparecieran dos serios problemas coyunturales como son la crisis energética y el encarecimiento de las materias primas y los problemas de abastecimiento para las empresas derivados de la –terrible y absurda– guerra en Ucrania. Pero puede que no se solucionen con prontitud. Es de esperar que, pese a estar suspendida la regla de contención de la desviación presupuestaria del 3% del PIB por la crisis del Coronavirus, España vaya rebajando su elevada deuda pública a partir de 2024. En lo que a este Informe atañe, habrá que debatir en el Foro de las Autonomías si existe o no una suficiente participación de los gobiernos autonómicos en la planificación y la gestión de los Fondos que ha regulado el Gobierno central, en particular, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Por último, que muchos de los pilares en que deben hacerse las inversiones en estos Fondos europeos tengan que ver con el programa *Green Deal* y el desarrollo sostenible, es un rasgo que podría acabar por dar indirectamente una dimensión social a la Unión Europea de la que hasta ahora había carecido, y muy probablemente fortalecer su posición a la vanguardia de la protección medioambiental, materia competencial donde las Comunidades Autónomas tienen mucho por decir.

El circuito de garantías: renovación de algunos órganos constitucionales y auxiliares y bloqueo de otros. Ha habido un –tibio e insuficiente– desbloqueo en la renovación de algunas instituciones estatales y autonómicas del circuito de garantías. Se ha renovado finalmente por el Congreso de los Diputados el Tribunal Constitucional en noviembre de 2021, procediéndose a la elección de un nuevo presidente y vicepresidente. Si bien las designaciones parlamentarias fueron muy polémicas, discutiéndose la excelencia de los cuatro candidatos y su falta de es-

pecialización en la jurisdicción constitucional, e incluso la imparcialidad de uno de ellos. La designación volvió a fundarse en la lotización o reparto de cuotas entre los partidos políticos y no en un verdadero compromiso en torno a la excelencia del perfil de concretas personas como impulsa la Constitución con la técnica de las mayorías cualificadas. Tampoco dejaron de producirse algunas tensiones internas en la mayoría parlamentaria que impulsa el gobierno de coalición entre PSOE y Podemos que se resolvieron reservando una cuota al socio minoritario. En junio de 2022, deben renovarse los Magistrados constitucionales propuestos por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial. Unos cambios que previsiblemente acabarían con la actual mayoría conservadora del Tribunal Constitucional iniciando un cambio de tendencia y quizá también de ciclo. No obstante, la autoridad del Tribunal Constitucional, demediado o muy polarizado, ha salido cuestionada, entre otras, por las escasamente suasorias sentencias sobre el estado de alarma, bien discutidas en votos disidentes y por parte de la doctrina científica. Por otra parte, sigue sin renovarse el Consejo General del Poder Judicial, que lleva prorrogado y con un mandato caducado nada menos que tres años y medio. Pese al grave daño que esta omisión genera en el funcionamiento de la institución: en la apariencia de independencia judicial, en la ausencia de nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo y otras designaciones, y la desmotivación entre muchos miembros de la carrera judicial que desconfían tanto de la regularidad en la renovación como del propio procedimiento de promoción a los más altos puestos dado su nombramiento discrecional. De las conversaciones entre el presidente Sr. Sánchez y el nuevo líder del PP, el Sr. Feijoo, se ha publicado en los medios que esta renovación podría acabar realizándose realmente en el verano de 2022, cumpliendo los plazos constitucionales; aunque luego se quiso vincular el acuerdo a la rebaja de la presión fiscal, una cuestión que no está ligada a la independencia judicial que es la función a la que atiende el Consejo. De nuevo, la lógica política del circuito democrático representativo de las instituciones invade el adecuado funcionamiento de las instituciones del circuito garantista de forma indebida; el primero contamina el segundo, generando un grave daño a la división de poderes y al Estado de Derecho. Es una mala práctica, pero que está ya tan consolidada en nuestra realidad constitucional que se da por inevitable. En 2021, igualmente se alcanzaron acuerdos entre ERC y PSC-PSOE que llevarán previsiblemente en 2022 al desbloqueo en la renovación y nombramientos de algunos órganos autonómicos en Cataluña: el Consejo de Garantías Estatutarias, el Consejo de lo Audiovisual de Cataluña, y el “*Síndic de Greuges*” o defensor del pueblo autonómico. Una muestra de diálogo y colaboración entre fuerzas unitarias e independentistas, rompiendo la férrea dinámica de segregación entre dos bloques incompatibles, allá donde sea constitucionalmente posible, porque esa brecha sin pasarelas hace imposible el gobierno de Cataluña y dificulta la del Estado.

Redimensionamiento de las relaciones de colaboración y vuelta a la normalidad. A diferencia del año anterior, en que se reunió diecisiete veces, la Conferencia de Presidentes se ha reunido en 2021 solo dos veces, para fijar los criterios de reparto de los fondos Next Generation EU y ante el avance la sexta ola de Covid-19 antes de las fiestas navideñas; lo más destacable es la adopción de un nuevo reglamento de la Conferencia, aprobado en 2022. El Consejo Interterritorial

del Sistema Nacional de Salud sigue teniendo el máximo protagonismo, con 57 reuniones. A su vez el Consejo de Política Fiscal y Financiera solo tuvo una sesión, pero con una agenda amplia: recursos financieros anuales de las Comunidades Autónomas no forales, reparto conforme a población ajustada, techo de gasto autonómico para 2022, devoluciones del ICA de 2017 a resultas de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, etc... Se constituyó la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. De nueva constitución son también las Conferencias Sectoriales de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios y la de Reto Demográfico. De la convocatoria y funcionamiento del resto da detallada cuenta el trabajo de Donaire Villa de este Informe, baste aquí reseñar que algunas apenas se reunieron una vez, o incluso ninguna, y que las Comisiones Bilaterales de Cooperación han dado lugar a 55 acuerdos que han permitido reducir la conflictividad ante el Tribunal Constitucional.

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

Estabilidad gubernamental y disoluciones y elecciones anticipadas. La tendencia de los últimos años de estabilidad entre los gobiernos de coalición entre el PP y Cs se rompe en Madrid, Murcia y Castilla y León. El detonante fue la presentación el 10 de marzo de una moción de censura en Murcia con el apoyo del PSOE y Cs, que resultó fallida. La desconfianza se trasladó a Madrid y luego a Castilla y León, con la consiguiente disolución anticipada de ambas Legislativas y la convocatoria de elecciones. Los resultados electorales fueron desiguales. En Madrid, a los dos años de las elecciones de mayo de 2019 y en mitad de la pandemia, se convocaron elecciones anticipadas, y el PP se aproximó a la mayoría absoluta (65 diputados sobre 136) y un gran éxito y movilización electoral, que se personalizó en el estilo de la presidenta Sra. Ayuso, quien formó un gobierno monocolor con el apoyo de Vox en la investidura. Mientras en Castilla y León se creó un gobierno de coalición entre PP y Vox, pues no se produjo el crecimiento esperado del PP, tras romper su coalición con Cs, y el aumento de Vox. Estas rupturas, sin embargo, no habían alcanzado a Andalucía donde se había venido manteniendo la coalición gubernamental entre PP y Cs con el apoyo parlamentario de Vox quien parecía haberse ido alejando de la coalición gubernamental. No obstante, se han anunciado igualmente elecciones anticipadas en el verano de 2022. En el resto de las Comunidades Autónomas, la tendencia ha sido la estabilidad tanto en aquellas donde hay coaliciones de Gobierno como en las Comunidades donde se gobierna con mayoría absoluta.

La forzada controversia madrileña sobre la prohibición de la disolución anticipada estando en tramitación una moción de censura. Con la convocatoria de elecciones en Madrid se abrió un debate político, con ropajes jurídicos algo forzados, sobre el momento que marca la eficacia de la disolución anticipada. Si la fecha y hora de la firma del decreto de disolución por la presidenta, el día 10 de marzo a las 12 horas, o su posterior publicación en el diario oficial a las 23 horas. Pues a las 13 horas del mismo día 10 de marzo se interpuso apresuradamente una moción de censura por parte del PSOE y Mas Madrid, dirigida a evitar la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de elecciones, al aplicarse la prohibi-

ción de disolución cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. El recurso interpuesto contra el Decreto de disolución dio lugar a un pronunciamiento desestimatorio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que consideró válidamente disuelta la asamblea desde la firma del decreto de disolución e inaplicable la mencionada prohibición estatutaria. Una tormenta en un cascarón de nuez, porque la disolución anticipada siempre fue en el parlamentarismo clásico un arma del ejecutivo y un premio a la posesión global del poder.

Elecciones autonómicas madrileñas en clave de estrategia nacional. Con una elevada participación de un 71,7%, los resultados electorales dejaron el 4 de mayo al PP como fuerza mayoritaria con 65 escaños y muy cerca de la mayoría absoluta. Destacó la caída de Cs que paso de 26 escaños a no poder entrar en la Cámara autonómica al no sobrepasar la clausula de barrera legal. Ya se ha dicho que la campaña electoral se planteó en el contexto de una estrategia electoral que intentaba mostrar al PP como alternativa de gobierno nacional. De hecho, hubo previamente frecuentes enfrentamientos y discrepancias entre la presidenta Sra. Ayuso y el Gobierno y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud por diversos motivos relacionados con la gestión de la pandemia. Concurrió asimismo como candidato un líder nacional, el Sr. Iglesias, antiguo vicepresidente del Gobierno, encabezando la lista de Unidas Podemos, pero obtuvo unos pobres resultados electorales que llevaron a su dimisión y alejamiento de la primera línea de la política. También fue candidato el Sr. Bal, portavoz de Cs en el Congreso. Significativamente, el PSOE fue sobrepasado en votos por Mas Madrid lo que supuso el desplazamiento del liderazgo del Sr. Gabilondo, quien sería nombrado Defensor del Pueblo más adelante.

Cambio de líder regional del PSOE en Andalucía y en otros partidos. Las elecciones primarias del PSOE en junio cambiaron el secretario general del partido que pasó a ser el Sr. Espadas, alcalde de Sevilla, quien derrotó a la Sra. Díaz, antigua presidenta de la Junta de Andalucía y lideresa del partido durante un largo tiempo, y al parecer enfrentada al liderazgo del presidente Sr. Sánchez. El relevo supuso un cambio en la relación del PSOE con el gobierno regional, pero todavía con resultados desiguales. En Cs resultó elegido el Sr. Lozano, vicepresidente del Consejo de Gobierno. Hubo conflictos dentro de Unidas Podemos con la línea de izquierdas encabezada por la Sra. Rodríguez.

Crecimiento actividad normativa. El Estado aprobó 33 leyes (11 orgánicas y 22 ordinarias), hubo pues una revitalización de las Cortes Generales; algunas de estas disposiciones legislativas eran leyes de conversión de Decretos-leyes aprobados el año anterior. Durante la primera mitad del año 2021, la gestión de la pandemia del Coronavirus continuó concentrando la mayor parte de la actividad de las Comunidades Autónomas. Pero el éxito de la vacunación permitió poco a poco a los gobiernos y parlamentos autonómicos dedicar su atención a otros temas. En 2021 las Comunidades Autónomas retomaron su agenda normativa y se aprobaron leyes en materias como son: servicios sociales, Derecho foral, igualdad y no discriminación, violencia de género, agricultura, pesca y caza sostenible, conservación del patrimonio cultural, administración ambiental, y voluntariado regional entre otros temas según se detalla en las respectivas crónicas. Las Comunidades Autónomas impulsaron su actividad legislativa, si bien no

todas con la misma intensidad que en los años anteriores a la crisis. Destacan Navarra con 22 leyes y Galicia con 18. Luego, Andalucía, Cantabria y País Vasco con 11. Aragón, Castilla-La Mancha y Valencia con 8. Asturias y Canarias con 6. Castilla y León, La Rioja, 5 y Extremadura, 3. Las Comunidades Autónomas con menor actividad legislativa fueron Madrid con 4 leyes aprobadas con posterioridad a las elecciones autonómicas (tres referidas a rebajas de impuestos, extremo que parece estar en la dirección política del PP) y Cataluña con dos leyes.

Entre la actividad normativa son de destacar algunas modificaciones: de las principales leyes urbanísticas (en Castilla-La Mancha por ley y en la Comunidad Autónoma de Valencia con un decreto legislativo y un texto refundido); de la función pública (Valencia); y de movilización de vivienda vacía o similares (si bien mediante sendos decretos en Valencia y Cataluña); simplificación administrativa para facilitar la recuperación económica (Galicia, Andalucía, Aragón). Madrid cambió la Ley de Radio Televisión, modificando el nombramiento del director general y del consejo de administración y eliminando la participación en la propuesta de las organizaciones profesionales; y también redujo la escala del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras leyes tributarias.

Abuso de los Decretos-leyes en el Estado y en las Comunidades Autónomas. A nivel estatal, hubo un pequeño descenso pero se aprobaron 32 Decretos-leyes en vez de 30 como el año anterior muchos de ellos (26) se tramitaron luego como leyes de conversión. El uso de los Decretos-leyes continúa también siendo demasiado frecuente en las Comunidades Autónomas donde sus Estatutos de Autonomía prevén esta figura. Se usan a menudo para regular situaciones en las que es harto discutible la existencia del supuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad. O incluso en algunos casos Decretos-leyes que se dedican a reproducir la normativa estatal como es el caso de algunos sobre la gestión de la pandemia. Andalucía, Cataluña y Valencia y Canarias son un claro ejemplo, con 28, 28, 19 y 17 Decretos-leyes, respectivamente. Unas cifras elevadas y desproporcionadas. Hubo por ejemplo 28 Decretos-leyes en Cataluña frente a tan sólo 2 leyes, lo que rompe el deseable equilibrio de un sistema parlamentario. Si bien ha habido algunos Gobiernos autonómicos que han reducido su uso: Extremadura 7, Baleares 8, Murcia 6, y Castilla y León con sólo 3. Bien es verdad que una parte importante de estos Decretos-leyes se centraron en medidas para frenar las consecuencias del Coronavirus, una manifiesta situación de urgencia, la emergencia sanitaria, que justificaría su uso. Pero insistiremos, una vez más que el constante abuso de los Decretos-leyes altera gravemente la forma de gobierno parlamentaria y el sistema de fuentes del Derecho, carece de una verdadera justificación y es una mala práctica que debería erradicarse.

3. Crisis económica y Fondos *Next Generation*. Financiación de las Comunidades Autónomas

La paulatina recuperación de la economía española tras la pandemia. La economía española creció un 5% en 2021 según el Instituto Nacional de Estadística (INE), que corrigió a la baja previsiones anteriores del Gobierno más optimistas. No obstante, es una tasa que debe considerarse positiva, pues es la mayor en 21 años, pese a que perduraron los efectos de la doble crisis económica y sanitaria.

Recordemos la fuerte caída de la producción del 10,8% en 2020 a causa del coronavirus. Pero es verdad que el incremento fue inferior al 6,5% que predijo el Gobierno y lejano al 7,2% que llegó a anticiparse en algún momento respecto de los presupuestos de 2021. Todavía queda por recuperarse más de la mitad de lo perdido por la pandemia, en una comparación anual, y la situación no es aún sólida. España está cuatro puntos por debajo del nivel del PIB anterior al Coronavirus. Pero puede llegar a ese nivel en 2023 y la situación económica comienza a ser mejor tanto en empleo como en la recaudación tributaria, que superó en el año 2021 los 223.000 millones, una cifra elevada que ha beneficiado a las cuentas públicas tras el impacto que tuvo el confinamiento y ha permitido reducir el déficit. El empleo recuperó en 2021 el nivel de ocupación previo a la pandemia y el Gobierno afirma que se han creado más de un millón de puestos de trabajo en el año. Las estadísticas de ventas que registra la Agencia Tributaria evidencian una tendencia positiva y se han superado niveles anteriores a la crisis. Han aparecido nuevos problemas como son los derivados de la falta de suministros que han perjudicado v.gr. al sector del automóvil de importancia en nuestro país. Ha habido un incremento del empleo público por necesidades creadas por el Coronavirus, y existen asimismo unos 100.000 trabajadores asalariados con ERTES. Ha sido central para todo ello la ayuda recibida del BCE, en particular, en la compra de deuda pública. También ha crecido el consumo y la tasa de ahorro. Se mantiene el sector exterior donde han crecido las exportaciones un 6,5%. A la vez, mejora la actividad empresarial, pese a que el virus ha continuado produciendo diversos problemas y bajas laborales. La hostelería y el turismo no alcanzaron en 2021 los niveles previos, y su peso decisivo en nuestra economía contribuye a explicar el retraso en la recuperación económica respecto de otros países europeos. Asimismo, empezó ese año una fuerte subida de los precios, que también puede verse como una de las razones de subida del PIB, una inflación que se mantiene en 2022.

Crecimiento del déficit público y endeudamiento. Con todo y la recuperación, las medidas para paliar los efectos de la pandemia en 2021 han elevado el déficit público de las Administraciones hasta los 81.521 millones de euros (6,76% del PIB), excluida la ayuda financiera; a su vez, el saldo de deuda alcanzaba los 1,427 billones de euros (118,4% del PIB). Por Comunidades Autónomas, la Comunidad Valenciana y Cataluña se encuentran entre las más endeudadas, tanto en términos absolutos como porcentuales de PIB.

Fondos Next Generation y competencias de las Comunidades Autónomas. Con el fin de reconstruir la unidad de Europa e impulsar la recuperación económica de los Estados miembros, entre ellos España, se adoptaron los ambiciosos y transversales Fondos europeos, Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE), conocidos como *Next Generation* (NGEU). El Marco Financiero Plurianual para el septenio 2021-2027 fue aprobado por el Reglamento del Consejo 2020/2093, de 17 de diciembre de 2020 que entró en vigor el 1 de enero de 2021 y la Decisión del Consejo 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios (DRP) donde se autoriza a la Comisión a contraer empréstitos en los mercados de capitales, según se sintetiza en la crónica del Profesor Olesti. Son nada menos que 750.000 millones de euros en el período 2021-2024 y un programa a largo plazo hasta 2027. Las decisiones sobre su destino o empleo suponen un serio desafío

para todo el Estado y no pueden tomarse sin tener en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas. La gestión de estos asuntos ha dado lugar ya a varios cambios organizativos en las Comunidades Autónomas. Baleares modificó su gobierno y creó una nueva Consejería encargada de la gestión de los Fondos. La Rioja también reformó su estructura de gobierno para atribuir a la Consejería de desarrollo autonómico la competencia sobre las ayudas. La gran mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado leyes y Decretos-leyes con la finalidad de incorporar las reglas sobre la gestión de estos Fondos y, en muchos casos, normas dirigidas a la simplificación administrativa, este es el caso de Asturias, Andalucía, Cataluña, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra, y Murcia, entre otras. Algunas Comunidades Autónomas han incorporado reformas a sus presupuestos, y otras como Andalucía, al no aprobar su ley de presupuestos, tuvo que hacerlo a través de una incorporación presupuestaria.

Los pilares de los Fondos europeos y los planes nacionales. En relación con la gestión de los Fondos europeos en nuestro Estado compuesto, el estudio del Prof. Gimeno Feliu que publicamos en este Informe subraya diversos rasgos. Los pilares del *Next Generation* son instrumentos como: el mecanismo de recuperación y resiliencia para apoyar a los Estados, medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas, y fortalecer el mercado único europeo y acelerar la transición ecológica y digital. Los Fondos se destinarán a ámbitos que pueden incidir en varios objetivos y, entre ellos, impulsar la transición verde, la transformación digital, el empleo y la productividad, la investigación y el desarrollo y la competitividad, la salud, la cohesión social y territorial y la resiliencia económica y preparación para las crisis. El Reglamento europeo de referencia indica que el Plan presentado por cada Estado tiene que justificar que se trata de una respuesta integral y equilibrada respecto de estos pilares. El problema está en que pueden presentarse planes sobre ámbitos muy variados y transversales y esto obliga a los Estados a seleccionar proyectos rentables, asociados a un desarrollo verde y sostenible, con oportunidad de ser elegidos, y asegurando la capacidad de organizar adecuados mecanismos de gestión. Gimeno Feliu afirma que es precisa una “inteligencia decisional”, y que no puede convertirse a los Fondos en una oportunidad para una inconstitucional recentralización competencial. Nuestra legislación debe adaptarse al nuevo contexto, mejorando la calidad de las prestaciones y de la cooperación interadministrativa, superando las tradicionales largas tramitaciones fundadas en la desconfianza y evitando el riesgo de deslocalizaciones empresariales. Veremos si no es pedir demasiado a una democracia como la nuestra tan desacostumbrada a los pactos. Pero la buena gestión de los Fondos europeos de recuperación demanda y entraña una posibilidad de recuperar una democracia con consensos y un Estado autonómico cooperativo. No desaprovechemos la oportunidad.

La controversia sobre el reparto de los Fondos europeos y la transparencia. El Ministerio de Trabajo, por ejemplo, destinó nueve millones de euros de los Fondos *Next Generation* a financiar programas contra el desempleo juvenil en varios sectores productivos y Comunidades Autónomas. Pero el reparto de los primeros 11.246 millones de euros recibidos en el primer desembolso europeo produjo acusaciones de discriminaciones por parte de la oposición del PP sobre la regularidad del reparto durante las elecciones de Castilla y León. En general, se

ha discutido la necesidad de que el Gobierno ofrezca más transparencia, y una mejor comunicación y explicaciones sobre los criterios, los programas y la forma de la participación de las Comunidades Autónomas. Pese a estas denuncias y reproches, tanto la Comisión como el Gobierno de la nación han organizado mecanismos de fiscalización y un procedimiento de control “*Operational arrangement*” o acuerdo de aplicación, y ha habido casi sesenta reuniones sectoriales con las Comunidades Autónomas. Entre las seis Comunidades Autónomas más beneficiadas por los Fondos están cuatro gobernadas por el PP: Andalucía, Madrid, Castilla y León y Galicia. Gimeno Feliu concluye que ha habido una tendencia centrípeta en la organización de los Fondos, acaso como consecuencia de las decisiones adoptadas en la pandemia más que una verdadera co-gobernanza. Asimismo, se ha advertido sobre la lentitud en la canalización del dinero enviado a las administraciones hacia el pago de los proyectos. Este *Informe Comunidades Autónomas* debe insistir en que es evidente la necesidad de alcanzar una dirección política de Estado y compromisos estables entre todas las fuerzas políticas, administraciones y entidades públicas y privadas, fundados en la transparencia, la calidad y la objetividad, en el reparto de los Fondos europeos y la selección de los proyectos. En pocos otros asuntos es más manifiesta la necesidad de un consenso.

Los Gobiernos locales y los Fondos europeos. A pesar de que estos Fondos recaen sobre ámbitos competenciales de interés local –como la agenda urbana, la movilidad sostenible o la vivienda– los Gobiernos locales, como en buena medida las Comunidades Autónomas, han visto reducida su participación a un simple trámite de consulta en la elaboración del Plan y a la asistencia de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y han tenido un escaso influjo en los contenidos, tal y como se detalla en el estudio de los profesores Font y Vilalta. Pero pueden cooperar desde la intermunicipalidad agrupando a los beneficiarios de subvenciones.

Aprobación en plazo de la ley de presupuestos por Estado y mayoría de las Comunidades Autónomas. Con el telón de fondo de estos Fondos europeos, por segundo año consecutivo los Presupuestos Generales del Estado se han aprobado antes de finalizar el año mediante la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, lo que puede considerarse un logro, vistos los precedentes. Las cuentas incluyen una dotación en gasto social de 240.375 millones de euros y 26.355 millones del Plan de Recuperación. Las Comunidades Autónomas deben percibir 126.500 millones de euros en 2022 (con 7.000 millones de transferencias extraordinarias al margen del sistema de financiación y 10.712 millones procedentes de Fondos europeos) y las entidades locales 23.350 millones (con 2.050 millones de Fondos europeos). Respecto de las Comunidades Autónomas, es de destacar que durante 2021 solo Cataluña y Madrid han permanecido durante todo el ejercicio 2021 con el presupuesto prorrogado, y únicamente tres Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2022. Son Andalucía, Castilla y León y Murcia. No obstante, ya en el mes de enero Murcia aprobaba sus presupuestos para el ejercicio (Ley 1/2022, de 24 de enero).

Rebajas fiscales en los impuestos cedidos al ámbito autonómico. En lo que podría ser un debate de hondo calado político entre partidarios de reducir y

mantener la actual presión fiscal, durante 2021, se han observado diferentes movimientos a nivel autonómico. Respecto de los diferentes tributos cedidos, algunas Comunidades han adoptado deducciones del IRPF en relación con zonas rurales o municipios en riesgo de despoblación (Galicia, Castilla-La Mancha, Asturias), otras han modificado la escala autonómica del impuesto para el ejercicio de 2022 (Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia), o incluso han reducido la tarifa u ofrecido bonificaciones (Andalucía, Galicia). Andalucía, a su vez, adoptó una importante rebaja fiscal que afecta a prácticamente todos los tributos cedidos. Por lo que se refiere a sucesiones, en ciertos grupos de parentesco se han aprobado bonificaciones de hasta el 99% (Murcia), o ciertas rebajas de la tarifa (Andalucía). En relación a Transmisiones Patrimoniales (TPO) y Actos Jurídicos Documentados (AJD) mientras algunas Comunidades aplican deducciones (Galicia) y algunas reducciones del tipo (Galicia, Castilla-La Mancha), otras, han incrementado el tipo marginal máximo (Islas Baleares). Finalmente, respecto de la tributación sobre el juego, algunas Comunidades han adoptado medidas para ajustar la carga fiscal a la reducción de la actividad del sector (Andalucía, Murcia, Cataluña, Islas Baleares). Por lo que se refiere a la tributación foral, se ha logrado un acuerdo para modificar la ley del Convenio Económico, en virtud del cual la Hacienda Foral asumirá la recaudación del Impuesto sobre Transacciones Financieras, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y del IVA sobre el comercio electrónico.

Financiación autonómica. Nuestro modelo de financiación, pese a parecer a primera vista agotado, ha sobrevivido a dos crisis. Pero la reforma –cuya necesidad no se discute– del sistema de financiación autonómica parece comenzar a moverse. Ha habido fuertes presiones señalando la urgencia de aprobar un sistema autonómico de financiación, si bien no hay una unanimidad en los posibles criterios o indicadores (población ajustada o flotante, envejecimiento, dispersión de la población y despoblación, desempleo y pobreza...) porque los intereses de las diversas Comunidades Autónomas son contrapuestos. Así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas de la llamada España vaciada apuestan por el incremento en el coste de los servicios, mientras otras señalan el impacto del turismo y la población flotante. Si existe, en cambio, un acuerdo en que los servicios públicos esenciales de educación y sanidad carecen de una suficiente financiación. Se han intensificado las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas de diferentes orientaciones políticas, pero que comparten intereses en lo que se refiere a los ejes (población, contribución económica, insularidad...) que deberían orientar las propuestas de reformas. Pero conviene que crezcan no sólo los foros de regiones con intereses semejantes sino otros más transversales para alcanzar una imprescindible multilateralidad. Algunas de las polémicas que se abren son las siguientes. En su crónica de este año, los profesores Loscos y Ruiz-Huerta apuntan a la necesidad de afrontar, en primer lugar y a la vista de sus desequilibrios, la cuestión de la suficiencia de las diversas administraciones, tanto en su perspectiva vertical (adecuación entre recursos disponibles y competencias asumidas) como horizontal (diferencias entre el modelo de régimen común y el especial o foral). En segundo lugar, abordar el reparto de la fiscalidad entre administraciones y el nivel de corresponsabilidad fiscal, pues a pesar de un notable nivel de autonomía financiera el riesgo de “competencia fiscal a la baja”

es muy real, hasta el punto de abrir el debate sobre la posibilidad de imponer unos umbrales mínimos en algunos impuestos patrimoniales que han sido abolidos por algunas Comunidades Autónomas o donde se han concedido bonificaciones del 100% (por ejemplo en Madrid en Patrimonio y algo parecido en Sucesiones y Donaciones). En tercer lugar, la necesidad de abordar el endeudamiento de algunas Comunidades si no se quiere que en el nuevo modelo algunas Comunidades Autónomas partan con un enorme lastre de dependencia de la Hacienda central. Y finalmente, la cuestión de la nivelación, es decir la garantía de un mínimo de cobertura de servicios y prestaciones similares en todo el territorio cuando el esfuerzo fiscal sea semejante, y que como paso previo requiere un sistema apropiado para medir las necesidades de la población. Ese paso ya se ha dado en 2021, cuando el Gobierno trasladó a las Comunidades Autónomas un documento para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica basado en el cálculo de la población ajustada, determinado por el reparto de recursos por circunstancias demográficas, sociales o territoriales. Precisamente, el Profesor Ruiz-Huerta, miembro del *Informe Comunidades Autónomas*, fue designado presidente del grupo de expertos que cumplió el encargo del Ministerio de Hacienda de redactar un libro blanco: un informe de más de 800 páginas con numerosas propuestas. En su crónica, a la que nos remitimos, todas estas cuestiones son abordadas con mayor detalle.

Despoblación y colaboración entre Comunidades Autónomas: la cumbre de Santiago. Sobrevuela en el debate de los últimos años marcando la agenda política de varias Comunidades Autónomas y reflejándose incluso en la discusión sobre el nuevo modelo de financiación, la despoblación supone una pérdida de la población más joven para muchos territorios, una cuestión que ya hemos estudiado en Informes anteriores. Así por ejemplo Castilla y León, envejecida, perdió casi 11.779 habitantes según el Padrón del INE. Algunas Comunidades especialmente afectadas (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura, Asturias, La Rioja y Cantabria) se reunieron en el mes noviembre en la denominada “Cumbre de Santiago”, sin la presencia del Gobierno central, y firmaron una declaración institucional conjunta sobre la financiación autonómica y la despoblación en que la incluyeron un total de 35 medidas y adoptaron acuerdo de cara al nuevo modelo de financiación para ajustar los indicadores. Castilla-La Mancha ha sido justamente una de las Comunidades Autónomas en aprobar una importante ley sobre esta materia (Ley 2/2021). De manera similar ya en 2022, la irrupción de partidos regionalistas y localistas en el Parlamento de Castilla y León, centrados en la lucha contra la despoblación de algunas provincias denota que, la pérdida de población comienza a ser uno de los ejes de preocupación especialmente en algunos territorios, pero igualmente en toda la nación, y hubo un debate en la región sobre la asistencia médica en el ámbito rural. Madrid constituyó asimismo una comisión de estudio para afrontar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad.

4. Propuesta de reforma constitucional, reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios

Propuesta de reforma constitucional de la Disposición Adicional Segunda. Desde la Comunidad Valenciana se propuso en 2020 una proposición de reforma constitucional de la Disposición Adicional Segunda de la Constitución sobre los derechos históricos de los territorios forales y para la reintegración efectiva del Derecho Civil, pero su tramitación no ha avanzado. Se trataba de dotar de un anclaje constitucional expreso a la previsión estatutaria valenciana que reconoce la capacidad de desarrollo del Derecho Civil propio o foral valenciano –introducido en la reforma del Estatuto de 2007–, puesto que la falta de tal cobertura ha generado sentencias de inconstitucionalidad de las leyes autonómicas dictadas al amparo estatutario: ley de régimen económico matrimonial, custodia compartida y uniones de hecho.

Reformas estatutarias en particular sobre aforamientos y desiguales resultados. Destaca la aprobación por las Cortes Generales de una reforma estatutaria en Murcia (Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero) para reducir los aforamientos y otra semejante en Cantabria con la misma finalidad (Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo). La misma suerte corrió al año siguiente la Reforma del Estatuto de Baleares que se aprobó con la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, y cuyo contenido se centra igualmente en la reducción de los aforamientos. Por otro lado, la propuesta de reforma del Estatuto de La Rioja superó la toma en consideración en la Mesa del Congreso de los Diputados y fue remitida a la Comisión constitucional, pero está detenida en trámite de ampliación de enmiendas al articulado. La reforma igualmente comenzó como una “reforma exprés” de entre las dirigidas a suprimir los aforamientos de diputados y miembros del Gobierno, ampliar sesiones, limitar mandatos presidenciales, así como reducir el número de diputados, sin embargo, acabó incorporando una serie de modificaciones durante su tramitación que abarcaban todo el contenido estatutario. Otras Comunidades Autónomas han sostenido debates para valorar futuras reformas estatutarias, si bien están en estadios embrionarios y con resultados inciertos. En Asturias, se produjo un inicio de conversaciones para la reforma del Estatuto, pero las distintas posiciones políticas sobre el alcance y la protección del bable-asturiano tiene en estos momentos encallada la reforma. Un debate que ha venido también marcado por la STC 75/2021, de 18 de marzo, en la que se declaró la constitucionalidad del precepto que permite el uso del bable en las actuaciones parlamentarias, pese a que la sentencia alberga un voto particular y otro concurrente. En Baleares, el *Institut d'Estudis Autònomic*s publicó un estudio sobre la mejora del autogobierno en el que se estudia de manera minuciosa las posibilidades de ampliación competencial, pero aún está por ver el impacto que pueda tener este estudio. En cambio, siguiendo la tendencia contraria, Murcia retiró del Congreso en 2021 la propuesta de reforma del Estatuto presentada en 2019. Unidas Podemos ha presentado un recurso de amparo en 2022 contra la decisión de la Mesa del Congreso de aceptar la retirada. También en el País Vasco la iniciativa de reforma del Estatuto desapareció en 2021 de la agenda política. Cabe recordar que en 2019 el grupo de expertos designados por el parlamento elaboró un Informe que posteriormente se elevó a la Ponencia parlamentaria de autogobierno.

¿Es oportuna la limitación del mandato presidencial, un principio de no reelección? Llama la atención la presencia de dos tendencias opuestas en relación a las limitaciones estatutarias del mandato de los presidentes de las Comunidades Autónomas. Mientras en Murcia se eliminaba el límite de dos mandatos, en La Rioja la proposición de ley de reforma estatutaria proponía introducir la limitación de dos mandatos presidenciales. Quizás debiera sostenerse un debate desde una perspectiva más general y comparada sobre las limitaciones de los mandatos presidenciales en los sistemas parlamentarios, un asunto donde la prohibición tiene un sentido tradicionalmente distinto a su origen en el presidencialismo en el que el poder del jefe del estado y presidente del gobierno es mayor, pero parece responder a una misma finalidad política, impedir los excesos derivados de la prolongación del poder en el tiempo de un liderazgo presidencial sin alternancia. Excesos de los que ya tenemos algunas experiencias en nuestro Estado autonómico.

Escasas reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos y el debate sobre el estatuto de personal. Recordemos que en 2020 buena parte de las Comunidades Autónomas reformaron sus reglamentos parlamentarios para introducir reglas derivadas de la nueva dinámica parlamentaria impuesta por la pandemia que llevaba a un funcionamiento virtual: voto electrónico, sesiones online... Este año, tan sólo Andalucía ha modificado su Reglamento parlamentario, el 28 de abril, para seguir las directrices –polémicas– de la III Adenda al pacto contra el transfuguismo: se limitan las facultades de los diputados no adscritos y se amplía el concepto de transfuguismo. Un Estatuto del personal al servicio del Parlamento de La Rioja fue aprobado en marzo de 2021. Una cuestión que en Cataluña ha suscitado un serio debate público a la vista del generoso régimen de jubilación que ofrecía el *Parlament* a su personal.

Prácticamente finalización de los traspasos de competencias al País Vasco. El 2021 supuso también la reactivación del proceso de negociación de los traspasos de competencias que estaban pendientes con el País Vasco y la culminación de la mayoría de ellos. La transferencia con mayor repercusión fue la relativa a la ejecución de la legislación del Estado en materia de prisiones. Pero, también se materializaron transferencias en ámbitos menos mediáticos como puertos, transporte por carretera y asignación del ISSN. En 2021 quedó pendiente la transferencia sobre la gestión de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital, por dificultades en el proceso de negociación, pero la transferencia se ha aprobado finalmente en marzo de 2022.

5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. La controvertida inconstitucionalidad de la declaración de la alarma descentralizada

Escasa actividad jurisdiccional pero superación de los retrasos. La actividad jurisdiccional ha sido parecida a la del año anterior según informa Marc Carrillo. En 2021 fueron 17 las sentencias de contenido competencial, frente a 45 Sentencias en 2019. De ellas, 10 son recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley: los llamados “conflictos de competencia legislativa”. Es interesante subrayar que hubo asimismo tres cuestiones de inconstitucionalidad contra disposiciones autonómicas con rango de ley que encierran controversias competenciales, algo no tan frecuente. No obstante, se confirma la buena tendencia a que transcu-

rra un breve lapso de tiempo entre la presentación de la demanda y la sentencia, superando los retrasos que antes ocurrían.

La constante controversia sobre lo básico. El debate sobre el alcance de lo básico como parámetro de enjuiciamiento sigue ocupando la atención del Tribunal Constitucional: una película que se repite constantemente y es cada año el punto más controvertido de la distribución constitucional de competencias. La STC 68/2021, de 18 de marzo, sobre la trasposición de una Directiva europea sobre contratos del sector público. La STC 72/2021, de 18 de marzo, sobre la Ley del estatuto de las personas consumidoras en Extremadura que se adentra en el art. 149.1.8 CE y las relaciones contractuales privadas. La STC 74/2021, de 18 de marzo, referida a la Ley canaria de calidad agroalimentaria y a su contradicción con la Ley estatal de regulación de la viña y el vino. La STC 112/2021, de 13 de mayo, sobre la Ley de Murcia de recuperación y protección del Mar Menor donde se rechaza la vulneración de las competencias estatales sobre Derecho Civil y aprovechamientos hidráulicos o costas.

Concurrencias de competencias ejecutivas: las competencias estatales de coordinación no pueden vaciar las competencias autonómicas de ejecución. La STC 36/2021, de 18 de febrero, resuelve un conflicto con Cataluña sobre el Reglamento de adopción internacional en relación con las competencias autonómicas sobre servicios sociales y protección de menores, ya que pueden tener una lógica proyección exterior e incidir en las relaciones internacionales. El Decreto estatal atribuía competencias de ejecución al Estado. El Tribunal Constitucional estima la impugnación de la Generalidad por entender que las competencias estatales de coordinación no pueden vaciar las competencias ejecutivas autonómicas de ejecución dentro de sus competencias. Un estándar competencial que conviene sea reservado. Es significativa la eficacia prospectiva de la sentencia que difiere sus efectos un año, un tiempo que se concede al Estado para modificar los preceptos declarados inconstitucionales.

Un caso semejante de concurrencia de competencias de ejecución se contempla en la STC 158/2021, de 16 de septiembre, sobre el Decreto-ley del Estado que regula el ingreso mínimo vital donde se concede la competencia material al Estado para regular esta prestación y se suscita colisión con las competencias autonómicas de ejecución de la Seguridad Social en los aspectos procedimentales. No obstante el recurso se rechaza. Un voto particular de dos Magistrados discrepa sobre el alcance de la competencia ex art. 149.1.17 CE y la tendencia a hacer con la Seguridad Social y su régimen económico una competencia exclusiva del Estado.

Doble tributación y alcance del principio de integración constitucional del art. 139.2 CE. Se pone en conexión la prohibición de doble tributación con el art. 139.2 CE respecto de medidas autonómicas que obstaculicen la libertad de circulación y la libertad de empresa. En la STC 125/2021 de 3 de junio, se sostuvo que, siempre que no sean medidas proteccionistas que favorezcan a operadores de un territorio, son aceptables tributos sobre embarcaciones de cruceros turísticos fondeadas en Cataluña, que ampliaban el hecho imponible del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

El confuso espacio del Derecho Civil foral y especial: negación del principio de paridad de ordenamientos como norma de solución de conflictos normativos. La compatibilidad entre el Derecho Civil común y el de las Comunidades Autónomas según lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE vuelve a suscitarse en la STC 157/2021, de 16 de septiembre, sobre la compilación de Derecho Civil foral de Navarra. Una materia competencial donde la confusa jurisprudencia carece de certeza y es una ceremonia de la confusión. La Sentencia reseña su doctrina sobre derechos históricos de los territorios forales y la posibilidad de la necesaria actualización del régimen foral en los Estatutos y sus desarrollos legales sin que baste con su origen en antecedentes históricos como títulos competenciales. A continuación, se analiza el principio de paridad de ordenamientos como norma de resolución de conflictos, sin embargo, el Tribunal Constitucional rechaza este principio y recuerda que la Constitución optó por conceder a las Cortes Generales el establecimiento de normas de conflicto y puntos de conexión de las competencias en supuestos de tráfico interregional.

Relaciones de conflicto y colaboración. En la presente Legislatura se han iniciado 102 procedimientos, 94 a instancias del Estado y 8 por las Comunidades Autónomas, en más de la mitad de los casos (62) se han alcanzado acuerdos totales o parciales. Parece que la litigiosidad se reduce. Destaca un número notable de Comunidades Autónomas sin conflictos (v.gr. Castilla-La Mancha) y de conflictividad moderada (v.gr. Castilla y León). También son frecuentes Comunidades Autónomas que logran reducir la conflictividad mediante acuerdos adoptados en la correspondiente Comisión Bilateral (Comunidad Valenciana). Una tendencia positiva derivada del acertado funcionamiento de estas comisiones que ya hemos subrayado y estudiado en Informes previos y sigue consolidándose. En general, la suscripción de convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas para la prestación de servicios, conforme a lo dispuesto en el art. 145.2 CE, requiere la autorización de las Cortes Generales, en los casos en donde no exista una previsión estatutaria expresa, lo que dificulta su celebración. Sin embargo, en La Rioja, es el propio Estatuto el que establece primero su autorización y aprobación por el Parlamento y luego su tramitación como ley, dos requisitos que pueden entenderse como un desincentivo a este tipo de cooperación. Pero, desde otra perspectiva, parece comprensible la búsqueda de garantías reforzadas frente a riesgos de propuestas de fusión entre Comunidades Autónomas.

La controvertida inconstitucionalidad de una alarma descentralizada en un Estado autonómico. Ha sido muy polémica la STC 183/2021, de 27 de octubre, donde un tribunal –muy dividido– estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Vox que impugna diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que publica la autorización del segundo estado de alarma y también de sus prórrogas. La sentencia alberga varios votos particulares que sustentan sus discrepancias con criterios razonables, y ha sido criticada por la doctrina científica. Centrándonos sólo en lo que atañe al Estado autonómico, el Tribunal declara inconstitucional la delegación de competencias que se hizo en los presidentes de las Comunidades Autónomas. Recuérdese que, mientras la primera alarma nacional tuvo un diseño muy centralizado, la segunda se fundó en una fuerte descentralización de competencias. La alarma declaró un marco de medidas que podían adoptarse y dejó en manos de los presidentes autonómicos la decisión

sobre el momento y el concreto alcance de las medidas que debieran aprobarse. La sentencia arranca de una interpretación literal del art. 116.1 CE que lleva al Tribunal Constitucional a pensar que el diseño constitucional confió exclusivamente al Gobierno y el Congreso de los Diputados el establecimiento y la adopción de las medidas indispensables para volver a la normalidad. Mientras esta segunda declaración de alarma no acordó directamente medida alguna de aplicación a la situación de pandemia, limitándose el Gobierno como autoridad competente a establecer una genérica delegación a los presidentes de las Comunidades Autónomas, para que adoptaran las medidas que estimasen necesarias en función de las circunstancias de cada territorio. Así las cosas, el Congreso, desprovisto de la facultad de reclamar una rendición de cuentas y ejercer la función de control, y el Gobierno –dice el Tribunal– se desapoderaron de sus potestades constitucionalmente previstas, que eran irrenunciables.

La discrepancia de los votos particulares en defensa de la co-gobernanza. Los Magistrados disidentes discrepan de la opinión de la mayoría y señalan que del decreto no ejerció una transferencia de la titularidad de la competencia sino una mera delegación, manteniendo los controles propios de la autoridad delegante que era el Gobierno de la nación quien podía revocar la delegación en cualquier momento. Una norma extraordinaria como es la declaración de alarma no permite suspender o derogar las competencias autonómicas sobre sanidad prevista en el art. 149.1.16 CE y en los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque pueda desplazarlas en ciertas circunstancias. En este mismo sentido, el art. 7 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio afirma que la autoridad competente será el Gobierno o por delegación de éste el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte a todo o parte del territorio de la misma; lo único que se exige es que el Gobierno mantenga la responsabilidad última del ejercicio de estas funciones extraordinarias. Por otro lado, la sentencia confunde un supuesto de mera delegación en un acto administrativo con una “delegación impropia” llevada a cabo por una norma con rango de ley como es la declaración de alarma, que tiene la finalidad de actuar de forma respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas en este caso sobre sanidad. Asimismo, se razona, sobre todo, la necesidad de hacer una interpretación evolutiva del modelo constitucional del estado de alarma, respetuosa con el principio de autonomía territorial, habida cuenta de que al tiempo de aprobarse la Constitución e incluso la Ley Orgánica que la desarrolla no estaban siquiera aprobados todos los Estatutos de Autonomía, por lo que era imposible ponderar el –inevitable– fuerte impacto de la descentralización en la ordenación de los estados de emergencia. En efecto, el orden competencial previsto en el art. 166.1 CE debe convivir en la medida de lo posible con el orden competencial ordinario fijado en el resto de la Constitución que viene momentáneamente a sustituir. La participación de las Comunidades Autónomas en la emergencia no es un resultado constitucionalmente vedado, pues la co-gobernanza se ajusta al Estado autonómico. Si la finalidad del estado de emergencia es volver cuando antes al orden constitucional, carece de sentido alguno romper la distribución vertical de poderes, pues como la propia realidad constitucional demostró en esta experiencia del Coronavirus la medida no era necesaria y existían otras alternativas que infligían menos daño a la distribución constitucional de competencias.

Una crítica a la sentencia: ¿qué fue del principio de subsidiariedad? Al entender de la mayoría de los coautores del Informe, el art. 116.1 CE podría ser susceptible de varias lecturas o interpretaciones constitucionales y tanto el modelo centralizado de declaración de alarma en los primeros momentos, con un profundo temor hacia una pandemia desconocida, como el segundo, una vez más calibradas las cosas, eran perfectamente constitucionales. No obstante, la indeterminación y obsolescencia de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio no contribuye a aclarar la cuestión, y quizás debería ser revisada para adaptarla a la nueva realidad del Estado autonómico que desconocía al tiempo de su aprobación. Esta necesidad de un reajuste normativo se extiende también a la necesidad de la actualización de la legislación sanitaria, muy insuficiente respecto de las medidas generales, y a la aprobación de una posible ley de epidemias. En definitiva, la opción quedaba en las manos de la dirección política del Gobierno y del Congreso de los Diputados para ajustarse a las circunstancias de la pandemia. No deja de ser un contrasentido lógico que un Estado cuasi federal o tan intensamente descentralizado como el nuestro tenga que tener necesariamente un modelo centralizado de emergencia. Menos aun cuando el supuesto de hecho habilitante de la declaración era una pandemia donde las circunstancias del contagio y las disponibilidades de los centros sanitarios podía ser muy diferentes en los diversos territorios, en particular en las islas, y no reclamaba un mando unitario y centralizado. La descentralización favorecía medidas adecuadas a realidades sanitarias a veces diferentes. La lógica del principio de subsidiariedad que debe presidir una interpretación constitucional en cualquier modelo constitucional descentralizado lleva a pensar que los fines legítimos pretendidos podían satisfacerse con medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas, si se mantenía una suficiente colaboración y el Estado ejercía suficientemente sus potestades de coordinación, que es acaso el lugar donde debió centrarse el verdadero debate. Por el contrario, la sentencia que acaba declarando una inconstitucionalidad que no acaba de adecuarse a la lógica de funcionamiento de un Estado autonómico altamente descentralizado. El centralismo del Tribunal Constitucional choca con la gestión del Coronavirus que ha acaecido en diversos países federales.

6. Leyes estatales con impacto territorial

Proyecto de ley por el derecho a la vivienda. El estudio de Marcos Vaquer evidencia la relevancia y plural dimensión de la vivienda como un territorio personal para el libre desarrollo de la personalidad, integrado en territorios más amplios. El domicilio es un derecho basal imprescindible para ejercer otros. La Constitución concede la competencia exclusiva sobre vivienda a las Comunidades Autónomas junto a la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 148.1.3 CE). A la vez, consagra un derecho subjetivo y un principio rector con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y, sobre todo, crea un mandato a los poderes públicos de promover condiciones para hacer efectivo este derecho (art. 47 CE). Pero la vivienda es un bien inmueble con una oferta rígida y una demanda masiva y de primera necesidad, su elevado precio provoca serios problemas de acceso, y los poderes públicos no pueden desentenderse de este problema de acuerdo con el mandato constitucional. Por otro lado, sirve de poco proclamar

una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, porque la competencia está muy imbricada con otras de titularidad estatal. Se trata de una competencia compleja: un espacio en el que concurren varias competencias. Incluso los Municipios pueden tener una competencia de fomento y las competencias que las Comunidades Autónomas les deleguen –lo que puede ser conveniente en grandes urbes–, además de sus facultades para calificar el suelo. Entre las competencias estatales que inciden en la vivienda están las siguientes: condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos; legislación civil (derecho de propiedad, hipotecas, arrendamientos) y expropiación forzosa; bases y coordinación de la actividad económica; hacienda general y potestad tributaria originaria; legislación procesal sobre desahucios.

El Tribunal Constitucional ha hecho hasta ahora una jurisprudencia donde ha primado la condición de la vivienda como principio rector, su condición objetiva, un instrumento de otros derechos, más que como derecho subjetivo. Una jurisprudencia falta de sensibilidad social. Son bastantes las leyes que han aprobado las Comunidades Autónomas en vivienda desde que empezó la crisis financiera e inmobiliaria y se multiplicaron los desahucios en un intento de proteger el derecho subjetivo, y evitar la multiplicación de los desahucios. Así Cataluña reguló un alquiler forzoso o una expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías. La Ley de Andalucía calificaba como contenido esencial del derecho de propiedad el deber de dar un uso efectivo a las viviendas deshabitadas. También el País Vasco habilitó para la expropiación del uso temporal de viviendas en supuestos de circunstancias de emergencia sociales y procedimientos de desahucio o ejecución presupuestaria. En 2020, Cataluña estableció un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en “áreas con mercado de vivienda denso”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional consagró un principio de libre estipulación de la renta como una de las bases de las obligaciones contractuales. La totalidad de estas iniciativas autonómicas fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en una jurisprudencia muy centralista. Pero conviene subrayar que se trató de una inconstitucionalidad mediata, es decir, por incompatibilidad con la legislación básica estatal y no con la Constitución directamente. Puede que el cambio de orientación del nuevo Tribunal que va a producirse en unos meses con los nuevos Magistrados y Magistradas constitucionales permita otra jurisprudencia al amparo de nuevas normas.

En efecto, se ha presentado un Proyecto de Ley por el Derecho de Vivienda por el procedimiento de urgencia, que, sin embargo, parece detenido en sucesivos trámites de presentación de enmiendas, entre otras razones, por motivos competenciales. El Consejo General del Poder Judicial hizo un informe crítico desde esta perspectiva. Varios de los problemas, como el mencionado de las “zonas de mercado residencial tensionado” (art. 18 del Proyecto), no son fáciles de desentrañar, dada la concurrencia de varios títulos competenciales. Si son normas básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos, deberían dejar un lícito espacio de desarrollo normativo y ejecución a las Comunidades Autónomas v.gr. sobre quiénes son las administraciones competentes para declarar las zonas, el procedimiento o el período de vigencia.

En suma, parece constitucionalmente razonable –e incluso conveniente– que el Estado pueda aprobar por ley unas normas básicas estatales con una mayor sensibilidad social, que impida la jurisprudencia constitucional tan centralizadora del Tribunal Constitucional que no ha permitido la intervención de las Comunidades Autónomas en la política de vivienda, pese a ser una competencia de su titularidad exclusiva. Un resultado absurdo: una competencia autonómica –dice Vaquer– exangüe, agotada o acosada. Pero el problema probablemente va a estar en la densidad normativa e intensidad de esas bases.

Tribunales de agua. La Ley Orgánica 10/2021, de 14 de diciembre, modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial para reconocer sendos tribunales consuetudinarios y tradicionales sobre el uso de aguas ubicados, respectivamente, en Orihuela y Rollet de Gracia de l’Horta d’Aldaia, y que poseen competencias de policía y resolución de conflictos en esta sección de materia competencial.

Cambio climático y transición energética. También puede subrayarse la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética que enlaza con normas internacionales y de la Unión Europea, en particular, el llamado Pacto Verde, y afecta al proceso de descarbonización y de reducción de emisiones contaminantes. La ley introduce el principio de no regresión, se recuerda que las Comunidades Autónomas con competencias pueden establecer niveles más elevados de protección, y se les impone un deber de información a la Comisión de Coordinación.

Derecho a la eutanasia y Comisiones de garantías creadas por las Comunidades Autónomas. La Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, se aprobó para desarrollar el derecho a una muerte digna en una cuestión muy ligada al libre desarrollo de la personalidad y su autodeterminación. La intervención estatal tiene cobertura competencial en el título del art. 149.1.6 CE sobre sanidad y en la regulación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos por todos los españoles (art. 149.1.1. CE). No obstante, respecto de las garantías para el ejercicio de este derecho, las Comunidades Autónomas ostentan importantes competencias pues deben crear unas Comisiones de garantía de la eutanasia y evaluación de las peticiones que tienen relevantes facultades, asimismo la Ley crea un instrumento de coordinación entre ellas. Sin embargo, en septiembre de 2021 tres Comunidades Autónomas no habían creado estas Comisiones de garantía, probablemente por razones ideológicas, incumpliendo el mandato legal y el plazo concedido, lo que suponía un obstáculo al ejercicio del derecho fundamental. De prolongarse esta pasividad en la implementación del desarrollo de la Constitución, llegó incluso a discutirse si podían suscitarse pretensiones de ejercicio directo del derecho, pues la interposición normativa de un reglamento no puede privar de eficacia al mismo derecho fundamental que nace de la Constitución y especifica una Ley Orgánica. No obstante, finalmente las Comisiones se han creado.

Ingreso mínimo vital. Es importante la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. El porcentaje de hogares en España con una renta baja es mucho más elevado que en el resto de la Unión Europea. El Informe FOESSA de 18 de enero de 2022, estimaba en más de 600.000 familias sin ningún tipo de ingreso. La Ley de ingreso mínimo vital intentó paliar esta elevada

desigualdad real y pobreza con un efecto redistributivo mediante la intervención estatal. Pero son las Comunidades Autónomas las que han configurado en buena medida los modelos de rentas mínimas, de manera que la previsión de este ingreso mínimo vital ha acabado en algunos territorios sustituyendo la Renta mínima y, en otros, fusionándose o manteniéndose como una prestación paralela a las ayudas autonómicas. Este sistema compartido ha producido heterogeneidad en los resultados a causa de las diferentes opciones adoptadas sobre el mantenimiento o no de una ayuda asistencial autonómica cuya naturaleza resulta ser muy similar a la prevista en la nueva ley estatal. También ha habido problemas en el tiempo empleado en que el dinero llegara de las Administraciones Públicas a los beneficiarios. Conviene aprender de la mala experiencia –y corregir los errores– de lo acaecido con la prestación de dependencia donde en 2021 se dejaron 76 millones de euros sin gastar, y además la excesiva burocracia de algunas Comunidades Autónomas eleva mucho el tiempo de espera durante la tramitación de los expedientes de dependencia hasta percibirse la prestación, produciéndose diferencias entre Comunidades Autónomas de casi 15 veces de tiempo entre las más ágiles y las más lentas; y recordemos que el Gobierno aporta sólo el 27% del gasto público en la prestación por dependencia. La ley de la dependencia pese a crear el Consejo territorial (fusionado en 2012 en el Consejo territorial de servicios sociales y Sistema para Autonomía y Atención de la Dependencia) para discutir allí la coordinación de una gestión eficaz de las prestaciones entre el Estado y las Comunidades no ha tenido los resultados esperados. El nuevo modelo que plantea la Ley del ingreso mínimo vital, dejando a las Comunidades Autónomas la potestad de compaginar o no con sus prestaciones asistenciales, requiere también de un alto nivel de coordinación y es de esperar que la Comisión multilateral de seguimiento creada en 2002 trabaje sobre ello.

El acceso a la vivienda y las competencias de las Comunidades Autónomas. Un Estado social no puede desentenderse del acceso a la vivienda de los ciudadanos y nuestra Constitución consagra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) entre sus principios rectores de la política social y económica, y manda a los poderes públicos que establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho de acuerdo con el interés general e impidiendo la especulación. Pero ha sido hasta ahora una de las mayores deficiencias de nuestro Estado de bienestar y un grave problema, en particular para los más jóvenes, dada la carestía de los precios de las viviendas y la escasez del parque de alquiler y sus no menos elevados precios. Ha crecido lentamente la vivienda en alquiler en los últimos 10 años y muy por debajo de la media europea; y es reducida la vivienda social. Sin embargo, es un problema complejo y no cabe simplificar. Es una medida discutida la del bono juvenil al alquiler porque tiene un efecto escaso ante el alto número de potenciales beneficiarios y porque puede provocar un incremento de precios no deseados. El Gobierno mostró en 2021 la voluntad política de afrontar el problema y aprobó un plan estatal de acceso a la vivienda 2022-2025, el bono joven para el alquiler y la ley de arquitectura. Pero la nueva Ley estatal de vivienda plantea problemas de interferencias con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE), como advirtió en su informe el Consejo General del Poder Judicial, y se ha retrasado su aprobación a 2022.

Revisión en casación por el contencioso administrativo de las medidas sanitarias generales aprobadas por las Comunidades Autónomas. El Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, sobre medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional fue aprobado al finalizar el segundo estado de alarma, y con él se modificó la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para crear un recurso de casación frente a las decisiones de las Salas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que ratificaron o rechazaron según los casos las medidas sanitarias generales aprobadas por las Comunidades Autónomas. Estos órganos judiciales –como era de esperar– dictaron resoluciones muy dispares e incluso contradictorias y aquí se da una competencia casacional al Tribunal Supremo para unificar las interpretaciones. Una habilitación procesal que hizo 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. Pero cuya constitucionalidad desde la lógica de la división de poderes dista de ser evidente –de hecho está pendiente de resolver una cuestión de inconstitucionalidad– porque los tribunales deben revisar sucesivamente la aplicación de las disposiciones administrativas ya creadas y no autorizar o informar la elaboración de normas como si se tratara de un órgano consultivo. La creación de una casación no altera las dudas de constitucionalidad.

7. El largo conflicto político en Cataluña y la ralentización del diálogo

Baja el apoyo a la independencia, pero se mantiene a la convocatoria de un referéndum. Una encuesta realizada entre noviembre y diciembre de 2021 por el *Centre d'Estudis de Opinió* de la Generalidad de Cataluña, la llamada encuesta “Omnibus”, sitúa el apoyo a la independencia en un 38%. Pero otros barómetros ofrecen resultados más elevados. La posición favorable a la independencia continúa cayendo en todo caso según se aleja en el tiempo la declaración unilateral de 2017. Los resultados de las diversas encuestas difieren –véase la crónica de Joaquín Tornos– pero coinciden en el rechazo a la independencia por la mayoría. La otra cara de la moneda es que, según la misma encuesta, un 72% de los encuestados apoya la convocatoria de un referéndum legal para decidir la posición o relación de Cataluña con el Estado. El largo conflicto político en Cataluña mantiene grandes dosis de incertidumbre después de todos estos años y siguen sin vislumbrarse salidas ni propuestas suficientemente compartidas. A veces los problemas más difíciles se agotan y resuelven por si mismos por el mero transcurso del tiempo.

Elecciones anticipadas en Cataluña. El 14 de febrero hubo elecciones en Cataluña tras una disolución parlamentaria al no lograrse un acuerdo de investidura en el plazo de dos meses y resultar obligada la disolución automática de la Cámara. La convocatoria fue objeto de un pronunciamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sentencia de 1 de febrero de 2021, rechazando un decreto del Gobierno en funciones que pretendía el aplazamiento ante el riesgo ocasionado por la situación de pandemia. El bloque independentista alcanzó el 52% de los votos, pero perdió más de 600.000 votos respecto de las elecciones anteriores. La ventaja de ERC de 2 escaños sobre JxCat, le dio la Presidencia de la Generalidad al Sr. Pere Aragonés. Ha habido un gobierno de coalición entre fuer-

zas independentistas que ha mantenido frecuentes tensiones en su funcionamiento interno. Es de resaltar la caída de Cs que pasó de ser el partido líder de la oposición con 36 escaños a una fuerza minoritaria con 6. Destaca la fuerte recuperación del PSC con 33 escaños, bajo el liderazgo del Sr. Illa, antiguo ministro de Sanidad, que vuelve a ser la fuerza política más votada en una victoria pírrica. Un dato no desdeñable, pero que no impide que la dirección política de la Generalidad se lleve por el bloque independentista. El 2021 fue también el año de la entrada de Vox en el Parlamento catalán con 11 escaños. Finalmente, pero no en importancia, llama la atención la caída de la participación electoral, del 79,1% de las elecciones en 2017 a sólo el 51,3% en 2021, el mayor nivel de abstención registrado en la Comunidad. Una fuerte bajada de la participación política que se ha atribuido por los analistas a varios factores que van desde la incidencia de la pandemia o el clima, hasta los evidentes desacuerdos entre los diferentes partidos independentistas, y el descontento y cansancio respecto de un *procés* independentista cuyos resultados finales no alcanzan a verse tras muchos esfuerzos. La situación constitucional sigue bloqueada.

Comisión bilateral. Se ha abordado en esta sede el traspaso de competencias como instrumento para la reactivación del diálogo. Se discutió la ampliación del aeropuerto del Prat de Barcelona, ofreciéndose una elevada cuantía por el Gobierno, pero la cuestión no prosperó por una oposición basada en razones medioambientales. Se identificaron hasta 56 competencias (becas académicas, salvamento marítimo, formación profesional, y red ferroviaria de cercanías, entre otras) que debían negociarse en sucesivas sesiones y hubo un compromiso para reducir la conflictividad institucional. Si bien el Gobierno del Estado se negó a tratar de forma bilateral y en esta sede la gestión conjunta de los Fondos europeos para la reconstrucción económica.

Indultos parciales, rebaja de la tensión y diálogo. Tornos recuerda en su crónica que la alta tensión política bajo el Gobierno del presidente Sr. Torra se redujo mucho tras el indulto parcial el 22 de junio a los dirigentes políticos independentistas que estaban encarcelados; y también ha coadyuvado el diferente estilo de la presidencia del Sr. Aragonés. La medida –muy discutida por la oposición del PP– rebajó claramente la intensidad del conflicto en Cataluña, aunque se mantiene la interminable judicialización de numerosos asuntos. El apoyo al diálogo de ERC con el Gobierno ha sido mayor que el de JxCat y no han faltado disputas entre ambas fuerzas. En *Comú Podem* se abstuvo en la aprobación de los presupuestos de la Generalidad a cambio del apoyo de ERC en los presupuestos del Ayuntamiento de Barcelona, lo que dividió el bloque independentista al entremezclarse los bloques y divisiones previas. En septiembre, se celebró una “Mesa de diálogo” en medio de una fuerte controversia, críticas del PP, y la negativa a participar de JxCat. Los resultados mostraron el fuerte alejamiento de las posturas. ERC insistió en pedir la amnistía y un referéndum, cuestiones que el Gobierno de España se negó a tratar y cuya constitucionalidad discutió. Pero al menos la puerta del diálogo se dejó entreabierta. Como consecuencias positivas de esta nueva filosofía, la Generalidad ha vuelto a participar en conferencias sectoriales y, en particular, en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, muy operativo durante la pandemia; ha funcionado la comisión bilateral prevista en el art. 33.2 LOTC para solventar mediante acuerdos extrajudiciales los conflictos competen-

ciales; y ERC apoyó la aprobación de los presupuestos generales del Estado, bien es verdad que con dificultades en la negociación. Todo ello supone un cambio frente a la situación de 2020 probablemente en un mejor sentido. Pero es verdad que la Mesa de diálogo presenta un porvenir incierto, el último episodio con la revelación en abril de 2022 del espionaje a políticos independentistas, ha complicado aún más las cosas y ha producido un distanciamiento. Pero son muchos los ciudadanos, políticos e intelectuales que han pedido que la Mesa de diálogo señale una agenda de temas concretos, incluido el debate sobre el uso de las lenguas, la financiación y los presupuestos, en vez de abordar el asunto desde perspectivas muy generales y ambiciosas o el recordatorio de pasados agravios. Bien es verdad que buena parte de los acuerdos y el diálogo se realiza directamente y en secreto entre los partidos y no el seno de la Mesa donde la transparencia y publicidad es mayor y, por tanto, más difícil el acuerdo.

La trama de interminables conflictos judiciales. Ha continuado la elevada conflictividad en numerosas resoluciones judiciales relacionadas con el proceso soberanista tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional que se reseñan con detalle en la crónica sobre Cataluña y se ocupan de múltiples asuntos. Las condenas por desobediencia al pago de multas e inhabilitación. La suspensión de la condición de diputado. Controversias sobre el juez ordinario predeterminado por la ley y la doble instancia penal y una larga lista de pretendidas vulneraciones de derechos fundamentales. En su mayor parte, los altos tribunales han dictado decisiones unánimes. Si bien se discutió la proporcionalidad de la pena impuesta por el delito de sedición en sendos votos particulares. También ha continuado la controversia sobre la entrega a la justicia española de los políticos secesionistas en Bélgica y Alemania. Asimismo, el Tribunal de Cuentas se ha ocupado de cuestiones como son las llamadas embajadas catalanas en el extranjero, el DIPLOCAT o consejo de la diplomacia pública de Cataluña, las cantidades exigidas a diversos dirigentes por responsabilidad contable y los avales públicos para hacer frente a estas cantidades. Relevante es asimismo el conflicto sobre política lingüística tras la sentencia de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que impuso la obligación de impartir en las escuelas al menos el 25% de las clases en castellano, obligación que confirmó el Tribunal Supremo el 23 de noviembre de 2021. Se reabre un viejo debate sobre el buen uso de las dos lenguas al hilo del cumplimiento de esta sentencia.

II.
ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

LA EXAMGÜE COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA

Marcos Vaquer Caballería
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Introducción. La vivienda, como territorio personal, lugar de encuentro de derechos y de competencias. 2. La delimitación de la competencia sobre vivienda. 3. Breve consideración competencial del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Es la economía, estúpido.

James Carville

1. Introducción. La vivienda, como territorio personal, lugar de encuentro de derechos y de competencias

De conformidad con lo previsto en el art. 148.1.3^a de la Constitución, todos los estatutos de autonomía atribuyeron desde el principio de la andadura del Estado autonómico una competencia exclusiva sobre vivienda a las Comunidades Autónomas.¹

Ahora bien, la vivienda es un bien jurídico muy singular. Para comprender la problemática complejidad de su distribución competencial es preciso entender primero el concepto y sus implicaciones dogmático-constitucionales.

La vivienda es el ámbito del hábitat o medio de la persona en el que desarrolla de forma privativa su vida íntima y familiar. Es nuestro *territorio personal*. Desglosemos brevemente el significado de esta doble referencia de la vivienda (al territorio y a la persona):

Como hábitat o medio de las personas, la vivienda es un territorio delimitado pero inserto en territorios más amplios. Forma parte del medio urbano o rural en el que no sólo se sitúa, sino del que también se provee (movilidad viaria, suministro de agua, luz, telecomunicaciones y otros servicios básicos, etc.) y al que está esencialmente vinculado. Por eso el derecho a la vivienda figura en el bloque ambiental de la Constitución (arts. 45, 46 y 47 CE), que aborda conjuntamente

1. En la actualidad, lo hacen los art. 10.31 del Estatuto del País Vasco, 137 de Cataluña y 56 de Andalucía (que especifican los contenidos que dicha competencia “incluye en todo caso”), 27.3 de Galicia, 10.1.3 del Principado de Asturias, 24.3 de Cantabria, etc.

en el mismo precepto el derecho a la vivienda y la regulación del uso del suelo.² Y por la misma razón el *derecho a la vivienda* suele ser reforzado últimamente con la afirmación de un *derecho a la ciudad*. Pues como advirtió Ildefonso Cerdá (1867: 404-407) de forma tan elegante como sencilla: la urbe es “un conjunto de habitaciones enlazadas por una economía viaria”, donde la casa es “la urbe elemental”.³

Como espacio privativo en el que ejercemos nuestro derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y en el que fijamos nuestro domicilio (art. 18 CE), la vivienda entronca con la dignidad de la persona (de ahí que la Constitución no proclame el derecho a una vivienda sin más, sino a una vivienda “digna y adecuada” a las personas que la habitan)⁴. “Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de la máxima relevancia” (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9º)⁵ y que la dota de un sentido socio-económico singular:

- a) Económicamente, la vivienda es un bien inmueble con una oferta bastante rígida (por los tiempos y costes de su promoción y por la dependencia de un suelo idóneo para promoverla) y una demanda masiva y bastante inelástica, que tiene un valor de uso como bien de primera necesidad y también un valor de cambio como bien de inversión.⁶ Como tal bien, es objeto del derecho de propiedad y de otros derechos reales como el de superficie o personales como

2. A su vez, el art. 148.1.3ª CE trata a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda como una misma materia competencial. La misma comunión entre suelo y vivienda se observa en los art. 149.5 del Estatuto de Cataluña y 56.3 del de Andalucía, por ejemplo, que incluyen en la competencia de urbanismo (no en la de vivienda) “la política de suelo y vivienda” o “la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda”. Y en Portugal, el art. 65 de la Constitución reúne asimismo a la vivienda y el urbanismo.

3. Sobre las conexiones entre urbanismo y vivienda, además del trabajo seminal de Bassols (1983), pueden verse Ponce y Sibina (2008: 256-257 y 297-298), Ponce (2008) o Vaquer (2011: 21-23).

4. En el Derecho constitucional alemán se encuentran ejemplos en los que el derecho a una vivienda (*Wohnung*) o habitación (*Wohnraum*) adecuadas se complementa en el mismo precepto con la proclamación de su inviolabilidad, como ocurre con los arts. 106 de la Constitución del Estado de Baviera de 2 de diciembre de 1946, 14 de la Constitución de la Ciudad Hanseática Libre de Bremen de 21 de octubre de 1947 y 28 de la Constitución de la Ciudad-Estado de Berlín de 23 de noviembre de 1995. La Constitución de Portugal también es ilustrativa, porque, cuando cualifica a la vivienda a la que todos tienen derecho según su art. 65, exige “que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar”. Sobre estas relaciones entre libertad y prestación en materia de vivienda, me permito remitir a Vaquer (2011: 37-46).

5. El Tribunal Constitucional Federal alemán tiene establecido desde 1993 que la vivienda constituye el centro de la vida de las personas y de sus familias y debe servir no sólo para satisfacer las necesidades elementales de la vida, sino también para asegurar la libertad y el desarrollo personal (BVerfGE 89, 1, 6 § 21). Y conectando la dimensión personal con la ambiental de que nos acabamos de referir, ha añadido que esto también incluye la ubicación de la vivienda, por ejemplo en relación con la distancia a los equipamientos culturales, las escuelas, los comercios y las áreas recreativas o con la accesibilidad al transporte público (Decisión de la Sala 1ª de 18 de julio de 2019, 1 BvL 1/18, § 82).

6. El Tribunal Constitucional alemán es sensible a las particularidades de la vivienda como bien económico cuando ha juzgado la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de medidas delimitadoras del derecho de propiedad sobre la vivienda como la regulación de las rentas de alquiler, para lo que ha tenido que ponderar los efectos esperables de dichas medidas sobre el mercado. Pueden verse, por ejemplo, sus consideraciones sobre los riesgos de contracción de la oferta por efecto de la regulación de precios (§ 65), la dependencia de dicha oferta respecto de la disponibilidad de suelo

el arrendamiento. Y también objeto de actividad económica: constructiva o rehabilitadora y comercializadora de los edificios residenciales, financiera de los préstamos –normalmente hipotecarios– necesarios para su adquisición y prestacional de servicios de oferta de vivienda, como el arrendamiento.

- b) Socialmente, su precio elevado provoca problemas de acceso y/o mantenimiento pacífico en el disfrute de la vivienda a las personas en estado de necesidad y los colectivos vulnerables. Problemas que los poderes públicos están conminados a combatir, porque la vivienda es objeto de un derecho humano de carácter social: el derecho “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” según el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Es decir, que el disfrute efectivo de este bien tiene un carácter basal como parte que es del “nivel de vida adecuado” o del mínimo existencial necesario para poder disfrutar de los restantes derechos de la persona.⁷

Esto supuesto, es claro que de poco sirve proclamar una competencia exclusiva sobre vivienda a favor de un ente territorial del Estado: la efectividad de dicha competencia pasa por su necesaria imbricación y coordinación con las competencias en materia de territorio y urbanismo (por eso la Constitución las trata como un continuo en su art. 148.1.3^a), asistencia social, fiscalidad, legislación civil (de la propiedad, derechos reales, hipotecaria y arrendamientos) y procesal (desahucios), etc.

Es más, históricamente se urdió una correlación entre política de vivienda, vivienda protegida y planes de vivienda, que sólo últimamente hemos empezado a superar. Y es que esta correlación no es exclusiva ni excluyente. Más aún, hay algo de miopía en identificar las políticas de vivienda con los planes de vivienda: estos son sólo uno de los instrumentos de aquélla, y no el central ni el más importante. Dicho más claramente: las políticas de vivienda han venido mucho más marcadas en España por las leyes fiscales, del mercado hipotecario y de arrendamientos urbanos, por ejemplo, que no por las leyes y los planes de vivienda.

Tan es así que el Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que la vivienda “no constituye un título competencial autónomo” (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3^o), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (‘económica’ y ‘social’: STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2^o)”

(§ 71), los costes de inversión del propietario (§ 76) o el riesgo de exceso de demanda (§ 81) en el Auto de la Sala 1^a de 18 de julio de 2019 ya citado en la nota anterior.

7. Sobre esto último, pueden verse Vaquer (2014) o Tornos (2016). Como ya hiciera la Observación General n^o 4, “El derecho a una vivienda adecuada”, el Comité DESC afirma en su Dictamen de 17 de junio de 2015 respecto de la Comunicación n^o 2/2014 que “el derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo a aquellos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (11.1).

(STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4º). De modo que la competencia autonómica sobre vivienda es exclusiva, pero no autónoma.

Algunas de estas materias conexas que la delimitan y condicionan son de competencia asimismo autonómica (asistencia social, urbanismo), pero otras son compartidas (fiscalidad) o de la competencia exclusiva del Estado (legislación civil y procesal). Veámoslo.

2. La delimitación de la competencia sobre vivienda

2.1. Las competencias urbanísticas municipales

La legislación estatal les reserva a los municipios competencias en materia de urbanismo, pero no de vivienda. En efecto, el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) les garantiza a los municipios la participación en todo el ciclo de las potestades urbanísticas. “Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. Mientras que en materia de vivienda sólo les garantiza la “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” lo que, en puridad, no es un título competencial para ejercer potestades en la materia, sino sólo una habilitación para gastar y ejercer la iniciativa económica en el sector,⁸ además innecesaria habida cuenta de la capacidad de gasto de todas las Administraciones públicas (que no constituye una competencia)⁹ y su habilitación general para ejercer dicha iniciativa contenida en el art. 128.2 de la Constitución, que tiene su debido desarrollo asimismo general para las entidades locales en el art. 86.1 LBRL.¹⁰ En el marco de este precepto constitucional, pueden entenderse habilitados todos los entes territoriales del Estado para promover y gestionar vivienda, tanto de protección pública como libre y, de hecho, así lo han hecho y lo siguen haciendo pacíficamente.

Sobre estas bases, el Tribunal Supremo ha declarado que “*los Ayuntamientos carecen de capacidad, para ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas, y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado y las Co-*

8. En este sentido, Vaquer (2022). También Miguel Beltrán (2000: 67) rechaza que este título contenga una “competencia sustantiva”. Por el contrario, Felipe Iglesias (2000: 407-409) sí lo considera como un verdadero título competencial, aunque expresado en términos extremadamente amplios y no precisados.

9. Sobre que la capacidad de gasto (*spending power*) de las Administraciones Públicas que no es una competencia, puede verse, por todas, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4º.

10. Para la iniciativa pública en la economía no se requiere un título competencial, pero sí un interés general como en cualquier otra actuación o iniciativa administrativa: “mientras los particulares pueden crear sus empresas con plena libertad de criterios, sin más condición que la de que sus fines sean ilícitos (art. 38 de la Constitución), todas las actuaciones de los órganos de la Administración Pública deben responder al interés público que en cada caso y necesariamente siempre ha de concurrir (art. 103.1 de la Constitución), tanto si se trata de actos de autoridad, como de actuaciones empresariales, pues en cuanto a estas últimas el art. 31.2 de la propia Constitución también exige una equitativa asignación de los recursos públicos y que su programación y ejecución responda a criterios de eficiencia y de economía, lo cual no es compatible con actuaciones empresariales públicas carentes de justificación” (STS de 10 de octubre de 1989), que deberá motivarse en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida a que se refiere el citado art. 86.1 LBRL.

municipalidades Autónomas que son las que tienen competencia en la materia.” (STS de 25 de mayo de 2004, cas. nº 66/2002).¹¹ Esto es, que los Ayuntamientos califican suelo pero no vivienda. Deben atenerse a los tipos de vivienda protegida establecidos por el Estado y/o la Comunidad Autónoma, porque carecen de competencia tanto legislativa como ejecutiva en la materia. Sólo disponen de capacidad promotora y gestora de su propio patrimonio de suelo y vivienda, que pueden programar mediante la aprobación de planes municipales de vivienda.¹² Pero tales planes carecen, pues, de la eficacia normativa *ad extra* que tienen los planes autonómicos de vivienda.

A ello se añade que, mientras que en la redacción original de la LBRL los municipios tenían reservada una competencia en la amplia materia de “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, que podía dar cobertura a la prestación de servicios sociales de carácter alojativo o residencial, desde su reforma de 2013 ésta ha quedado muy mermada, pues ya solo se refiere a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

Ahora bien, la Ley de Bases de Régimen Local fija un suelo para las competencias municipales, no un techo. Ni este marco legal básico (que sólo garantiza un mínimo competencial a los municipios) ni esta jurisprudencia (que aplica el Derecho vigente) impiden que una comunidad autónoma, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de vivienda o las conexas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, edificación o servicios sociales, les atribuya competencias más amplias a los municipios y demás entes locales.

Por ejemplo, les podrían atribuir cierta capacidad de innovación normativa a todos o algunos de los municipios, para establecer tipos adicionales de vivienda protegida o para adaptar a su realidad local las características de los tipos establecidos por las leyes o los planes de vivienda, elevando o reduciendo precios máximos, superficies máximas u otros parámetros, todo ello dentro de los límites

11. En términos similares se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de la distribución competencial en esta Comunidad Autónoma: “Distribución estatutaria de las competencias en materia de vivienda que, a su vez, resulta coherente con lo establecido hoy al respecto por el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, tras su modificación operada por el art. 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que asimismo restringe las competencias propias de los municipios en materia de vivienda a la «promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera», sin perjuicio de que, conforme a lo previsto al respecto por el art. 27 del mismo texto legal, asimismo modificado por la Ley 27/2013 antes citada, el municipio pueda recibir la delegación de sus respectivas competencias por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma, lo que no consta acreditado en el proceso por referencia a lo que aquí principalmente interesa. Y siendo asimismo así que tal distribución estatutaria y legal de las competencias en materia de vivienda, que las asigna con carácter exclusivo en los términos antes ya señalados a la administración autonómica (...)” Por todas, pueden verse las SSTSJ de Cataluña nº 531/2017, de 30 de junio, y 845/2017, de 17 de noviembre, por las que se declaran nulas sendas ordenanzas fiscales aprobatorias de una tasa municipal para la verificación de uso anormal de la vivienda en caso de desocupación permanente, por entender que carecen de competencia para ello.

12. Véanse, por ejemplo, los art. 14 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, 13 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y 12 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

establecidos en las leyes o los planes en la materia. Tal cosa podría ser aconsejable al menos en los municipios de áreas metropolitanas y los de mayor población, en los que el mercado inmobiliario presenta mayor complejidad y dinamismo. Bien arbitrada, esta flexibilidad podría contribuir a coordinar mejor las calificaciones de suelo y de vivienda y a hacerlas más eficaces y adaptables a la realidad socio-económica local del tiempo y lugar en el que han de ser aplicadas. O también cabría atribuirles a los Ayuntamientos ciertas competencias ejecutivas de la legislación de vivienda, por ejemplo para determinar el ámbito subjetivo o territorial de aplicación de alguna previsión legal¹³ o para vigilar su cumplimiento e inspeccionar las viviendas.

Mientras tal cosa no ocurra, la competencia sobre vivienda es exclusiva de las comunidades por lo que los entes locales sólo pueden cooperar con ella (1º) ejerciendo su esfera competencial propia –muy en particular sus competencias urbanísticas, que les permiten ordenar los usos residenciales del suelo, intervenir sobre la edificación y programar actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias– y (2º) ejerciendo su capacidad económica, esto es, utilizando sus medios propios –patrimoniales y presupuestarios– para promover y gestionar ayudas de vivienda, el patrimonio municipal de suelo y un parque municipal de vivienda.

La combinación de estas dos vías puede dotar a los municipios de una auténtica política propia de vivienda, aunque carezca de competencias *stricto sensu* en la materia. Los principales recursos de una política de vivienda son el suelo y el dinero necesarios para su edificación y los municipios pueden disponer de bolsas de suelo y/o dinero idóneas para este fin, en virtud de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento destinadas a los patrimonios municipales de suelo, afectos a su vez a usos de interés social y, primigeniamente, a la promoción de vivienda protegida de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y preceptos concordantes de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas.

De hecho, como se ocupa de recordar la exposición de motivos del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda en tramitación en el Congreso de los Diputados al tiempo de escribir estas líneas, según los datos del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio del exiguo parque de vivienda pública en alquiler, estimado en el entorno de 290.000 unidades, 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y sus entidades dependientes. Una cifra muy baja en términos absolutos, pero muy considerable en términos relativos.

13. Así, por ejemplo, el art. 3.2 de la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, atribuye la competencia para declarar las “áreas con mercado de vivienda tenso” al Ayuntamiento de Barcelona y al Área Metropolitana de Barcelona, además de la Generalitat.

2.2. Las competencias estatales en torno a la vivienda

a) Condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales

Quando el Tribunal Constitucional se enfrentó por primera vez a “la cuestión de determinar la titularidad de las competencias sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda”, todavía no estaba muy perfilada su doctrina sobre el título competencial del art. 149.1.1ª CE y, si bien este fue invocado por la representación del Estado en defensa del Real Decreto cuestionado, el Alto Tribunal se limitó a afirmar que “esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º). Es decir, que supuestamente en nada diferían ni nada añadían las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos del art. 149.1.1ª CE respecto de las bases de la ordenación de la economía del art. 149.1.13ª CE.

Una década después y en la materia vecina de suelo y urbanismo, el Tribunal Constitucional ya interpretaba al art. 149.1.1ª CE como un título competencial autónomo, con perfiles propios y diferentes de los títulos competenciales básicos del Estado: “la competencia ‘ex’ art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo” sino que es una “competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara”¹⁴ y “constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7º).

Asimismo, durante la década de los 90 el Alto Tribunal llegó a aplicar dicho título competencial igualador a los derechos sociales del Capítulo III del Título I de la Constitución. Así, la STC 13/1992, de 6 de febrero, lo hizo con unas pensiones asistenciales establecidas por el Estado, a las que halló cobertura competencial en el art. 149.1.1ª en conexión con el art. 50, ambos de la Constitución (FJ 14º), pese a que el segundo ni siquiera proclama *expressis verbis* un derecho como sí hace el art. 47.¹⁵

Con la vivienda, sin embargo, la jurisprudencia constitucional apenas ha extraído consecuencias del carácter de derecho subjetivo del art. 47 de la Constitución hasta ahora. Desde un primer momento reconoció que “la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado

14. Esta clara diferenciación entre las “condiciones básicas de la igualdad” y las “bases”, sin embargo, se han diluido en fallos posteriores del Alto Tribunal. Por ejemplo, cuando ha encontrado cobertura constitucional conjunta e indistinta para un mismo precepto en títulos básicos como el art. 149.1. 13ª y 23ª y en el 149.1.1ª CE [por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FFJJ 6º B) y 8º.A).a)].

15. Sin embargo, la STC 61/1997, cit., afirmó que la materia sobre la que recae el título del art. 149.1.1ª CE son los derechos constitucionales “en sentido estricto”, sin aclarar el sentido de esta precisión. Las vacilaciones e inconcreciones de la jurisprudencia constitucional al respecto han llevado a una parte de la doctrina a sostener que el ámbito de este título competencial se circunscribe a los derechos de la sección 1ª y 2ª del Capítulo II (Barnés, 2007: 115).

acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto –el económico y el social– se revelan difícilmente separables.” Sobre esta base, la seminal y ya citada STC 152/1988 no tuvo ambages en aceptar que el derecho a disfrutar de una vivienda digna fuera un derecho constitucional a los efectos del art. 149.1.1ª CE –aunque ya hemos visto que no extrajo de ello ninguna consecuencia práctica– al tiempo que un “mandato o directriz constitucional”. Pero con el tiempo y sin perjuicio de reiterar su doble condición económica y social, la jurisprudencia constitucional ha ido abandonando la perspectiva subjetiva de la vivienda como un derecho constitucional, centrándose en su condición objetiva de principio rector que constituye, eso sí, “especialmente en el caso de la vivienda habitacional [sic], el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad” como la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4º). Conforme a esta concepción, la vivienda no es objeto de un derecho constitucional de prestación pero sí instrumento de varios derechos fundamentales de libertad. Su problema, obviamente, consiste en saber en qué consisten tales derechos fundamentales para quienes no puedan acceder a una vivienda, una vez sentado que ella es su “soporte y marco imprescindible”.

b) Legislación civil (derecho de propiedad, hipotecas y arrendamientos) y sobre expropiación forzosa

En la década anterior, emergió una nueva generación de leyes en materia de vivienda que podemos considerar inaugurada por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña,¹⁶ a la que siguieron la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda de Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia o la Ley 3/2015, de 18 de junio, de la Vivienda del País Vasco, entre otras. Esta generación legal desarrollaba la proclamación legal hecha por primera vez por el Estado de “un derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras intromisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”, contenida en el art. 4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Y acompañó a la crisis financiera e inmobiliaria desatada en 2008, que multiplicó los desahucios y provocó una emergencia habitacional.

Eso contribuye a explicar que las nuevas leyes autonómicas tuvieran en común el desbordar la tradicional regulación de la vivienda protegida con un intento por configurar más ampliamente el derecho subjetivo a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y las políticas a su servicio. Para ello, se abordaron materias tales como la planificación de vivienda y su coordinación con la de suelo, las viviendas dotacionales o los alojamientos transitorios ideados para atender

16. Sobre esta ley, todavía previa al estallido de la crisis económica de 2008 y precedente de las restantes, puede consultarse Ponce Solé y Sibina Tomàs, coords. (2008).

a la población más vulnerable, las condiciones de calidad de la vivienda y las potestades de intervención administrativa para su vigilancia y control, la protección de los demandantes de vivienda en su condición de consumidores y usuarios, el fomento del alquiler y de la rehabilitación edificatoria o la función social de la propiedad de bienes inmuebles de uso residencial y su expropiación temporal para atender a las personas necesitadas.¹⁷

Este último ha sido, sin duda, el aspecto más polémico y controvertido de algunas de ellas. Tanto que han perecido sin excepción, por derogación o por anulación. No me refiero tanto a la declaración de la función social de la propiedad en sí, cuanto a la instrumentación de algunas potestades administrativas para su imposición forzosa y, en particular, a:

1) Los apartados 6 y 7 del art. 42 de la Ley catalana en su redacción original, que preveían el “alquiler forzoso” mediante la “expropiación temporal del usufructo” de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas hasta su derogación por la Ley 9/2011.

2) Los apartados 3 del art. 1 y 5 y 6 del art. 25, en relación con la letra a) del 53.1, todos ellos de la Ley andaluza en la redacción que les dio el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, por cuya virtud se calificaba como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinarla efectivamente a su uso habitacional y se tipificaba como infracción muy grave no dar uso efectivo a la vivienda deshabitada por parte de las personas jurídicas que fueran sus titulares dominicales; así como la disposición adicional 2ª de dicho Decreto-ley, que preveía la expropiación forzosa por un máximo de tres años del uso de la vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurridas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias, o entidades de gestión de activos. Medidas todas ellas que han sido anulados por la STC 93/2015, de 14 de mayo.

La medida autonómica andaluza fue anulada por inconstitucionalidad mediata, es decir, por una supuesta –pero inexistente– incompatibilidad con la estatal y prevalente. Primero el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, y después la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que derogaba al anterior, dispusieron en su art. 1 la “suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables”. Entre la solución andaluza y la estatal había alteridad, sí, pero no incompatibilidad, como se ocuparon de razonar los votos particulares de los magistrados Adela Asúa y Xiol Ríos. En efecto, el Decreto-ley andaluz disponía que la expropiación temporal tendría lugar por un plazo “a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente”, de donde se sigue que la expropiación no sería eficaz mientras dicho lanzamiento quedara suspendido por aplicación de la medida estatal. Luego no había conflicto de normas. La medida andaluza podría operar de forma subsidiaria o sucesiva a la estatal, pero nunca simultánea, lo que en modo alguno significa que fueran incompatibles en términos constitucionales. Lo contrario, sin embargo, afirma el Alto Tribunal: “no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan

17. Un análisis más amplio de esta generación legal, en Quintiá (2017).

operar a un mismo tiempo” (F.J. 18º). Pero que sean “figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad”, que sea “difícil la aplicación conjunta” de ambas o que una se vea “postergada en su eficacia” por la otra no es, en mi opinión, motivo de inconstitucionalidad.

Pero es que, además, resulta cuanto menos paradójico que se utilice de forma inopinada por el Tribunal Constitucional como canon de validez de la ley autonómica una ley estatal de dudosa constitucionalidad. Porque la ley andaluza disponía una expropiación temporal del uso con su justiprecio correspondiente. Mientras que la Ley estatal dispone la suspensión del lanzamiento por un lapso de hasta cuatro años desde su entrada en vigor, después ampliado hasta los once años, después de adjudicada la vivienda al acreedor en el proceso de ejecución hipotecaria. Lo que es tanto como expropiar temporalmente al dueño el uso de la vivienda, pero manteniendo por ministerio de la ley una situación posesoria sin título ni indemnización e impidiendo la ejecución de la sentencia recaída, en aparente desafío al art. 33 de la Constitución, así como también a sus art. 24 y 117 en relación con el 9.3, por cuanto cabe discutir la razonabilidad y proporcionalidad de hacer depender el contenido del derecho fundamental a la ejecución de las sentencias firmes (por todas, STC 312/2006, de 8 de noviembre) de la vulnerabilidad económica de la contraparte procesal, no ya por el tiempo estrictamente necesario para proveerle de una vivienda adecuada, sino durante años. Como reconoce *obiter dicta* el propio Tribunal Constitucional, la previsión legal estatal “prevé una cierta ineficacia del procedimiento de ejecución hipotecaria” (F.J. 17º).

A ello se añade que, para impedir el lanzamiento del deudor “cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier otra persona física o jurídica, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad” (art. 1.1 de la citada Ley 1/2013), el Estado no invoca como título las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, pero sí la legislación mercantil y procesal, la legislación civil, las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda general y Deuda del Estado (disp. final tercera). Todos ellos de manera conjunta e indistinta.

De entre todos ellos, el Tribunal se decanta claramente por los títulos económicos. Algunos de los fundamentos utilizados en la Sentencia son regresivos en la comprensión y defensa de los derechos sociales: en este caso, del derecho a la vivienda. En primer lugar, cuando afirma la Sentencia que debe entenderse, “una vez anulados por inconstitucionales los arts. 1.3 y 53.1.a), que el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda” (F.J. 13º), desconoce la configuración legal de la propiedad inmobiliaria calificada como residencial como un derecho estatutario cuya función social es su destino efectivo a la vivienda o habitación, a que apunta la propia Ley estatal de Suelo [arts. 3.4 párrafo 2º, 5.a), 11.1, 15.1.a) y 49.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana] conforme a una jurisprudencia constitucional muy consolidada.

En segundo lugar, cuando caracteriza competencialmente a lo que llama “sector de la vivienda” como “un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas directrices de la ordenación de este segmento de la economía” (FJ. 17º), confunde la vivienda con el sector inmobiliario como bienes constitucionales. En lo competencial, esta confusión produce un efecto “recentralizador” que ha sido advertido y criticado en el voto particular del magistrado Xiol Ríos y, en la doctrina, por Tornos Mas (en VV.AA., 2014: 61). Y desde un punto de vista dogmático, supedita un derecho social a las necesidades de la economía (Quintiá, 2017: 229).¹⁸

Para la Constitución, la vivienda no es un sector económico sino un derecho (art. 47 CE). Si el Estado considera necesario legislar en la materia para regular unas condiciones mínimas que aseguren su disfrute a los más vulnerables o necesitados –máxime si para ello precisa delimitar el contenido de la propiedad conforme a la función social residencial que cumple, puesto que de este no cabe duda alguna que constituye un derecho constitucional “en sentido estricto” a estos efectos¹⁹– debiera hacerlo al amparo del art. 149.1.1ª CE y no del art. 149.1.13ª CE (Vaquer, en Vaquer, Ponce y Arnaiz, 2016: 34). Sobre esto volveré en la conclusión de este estudio.

3) El apartado 4 del art. 9, en relación con los art. 74 y 75 de la Ley vasca, que en “los supuestos de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento” también habilitaban para la “expropiación temporal del uso de la vivienda” por un máximo de tres años, pero fueron asimismo declarados inconstitucionales y nulos, en este caso por la STC 97/2018, de 19 de septiembre (FJ 5º).

Los art. 9.4, 74 y 75.3, el Tribunal los anula sin desplegar apenas fundamentación, por analogía con lo ya juzgado en la Sentencia que acabamos de comentar sobre Andalucía y otros casos posteriores. Su contenido, dice, “es, en efecto, muy similar al de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, declarada inconstitucional y nula por la STC 93/2015. Han corrido la misma suerte otras previsiones autonómicas que regulaban también en parecidos términos la expropiación temporal de uso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio: las disposiciones adicionales décima, apartados primero y segundo, de la Ley foral 10/2010 (añadida por la Ley foral 24/2013), primera de la Ley andaluza 4/2013 y cuarta de la Ley canaria 2/2014, así como el art. 13 de la Ley valenciana 2/2017, declarados inconstitucionales y nulos por, respectivamente, las STC 16/2018, FFJJ 12 y 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3.”

18. Se hace difícil no evocar aquí la famosa frase atribuida a un jefe de campaña en unas elecciones presidenciales norteamericanas: “¡Es la economía, estúpido!”.

19. La regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de la propiedad “puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad” [SSTC 149/1991, FJ 8º, 227/1988, FJ 8º, y 61/1997, FJ 9º.a), por la que cito].

Pero importa asimismo recordar que la supuesta inconstitucionalidad de que hablamos es por inconstitucionalidad mediata, es decir, por incompatibilidad con la legislación básica estatal, no con la Constitución. Y por ello, el Tribunal acepta otros supuestos expropiatorios previstos por la legislación autonómica de vivienda, como los de los apartados 1 y 2 del art. 75 de la Ley Vasca. “Se aplica a la expropiación por ‘incumplimiento de la función social’, esto es, para casos de inobservancia de los deberes de conservación, mantenimiento o rehabilitación (art. 72), infravivienda (art. 60) y de vivienda abandonada, sobreocupada o deshabitada (arts. 56, 62 y 72). Se limita a indicar el órgano competente para dictar la declaración de urgente ocupación y a recordar que la expropiación seguirá «el procedimiento establecido en la normativa urbanística de expropiación forzosa». No cabe afirmar que estas previsiones definen la función social de la propiedad de vivienda en contra de los art. 33 y 149, apartados primero, sexto y octavo CE, de acuerdo con las SSTC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8.”

Y es que, como es bien sabido, la competencia reservada al Estado para legislar sobre expropiación forzosa le habilita para hacer una “regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados”, pero no “para regular cualquier especie expropiatoria, esto es, ... toda expropiación especial por razón de la materia, al margen de que ostente o no competencias sobre el sector material de que se trate” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17 y 21). La regulación de la expropiación como garantía de la propiedad comete al Estado, pero como potestad administrativa al servicio de una competencia material, corresponde al legislador titular de dicha competencia.

Más recientemente, cuando la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, ha dado un paso más y ha establecido un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas “áreas con mercado de vivienda tenso”, el Tribunal Constitucional lo ha declarado asimismo inconstitucional y nulo por invasión de las competencias estatales sobre legislación civil: las medidas de contención de la renta a percibir en el contrato de arrendamiento de vivienda “se inserta[n] de forma natural en la materia de derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y contratos”. Más en particular, el Alto Tribunal ha recordado que la legislación civil estatal, tanto general como especial en materia de arrendamientos urbanos, consagra un principio de libre estipulación de la renta que ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales y, como tal, materia reservada al Estado. Y ello “no solamente por ser una plasmación o concreción de la regla general de primacía de la autonomía de la voluntad, sino además porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado” (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4º).

Ahora bien, como añade a continuación la Sentencia citada, igual que sólo cumple al Estado “fijar legalmente el principio de libertad de pactos para el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda”, también él –y sólo él– puede “determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el

funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Cabe recordar al respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país”. Un recordatorio innecesario para el asunto en cuestión, habida cuenta de que la controversia era competencial, no sustantiva, pero que resulta sin duda elocuente teniendo en cuenta que se pronuncia cuando el Estado estaba ya tramitando un Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, sobre el que volveremos después, cuya medida más notoria y polémica es la concención de rentas de alquiler de viviendas en las zonas de mercado residencial tensionado.

c) Bases y coordinación de la actividad económica y bases de la ordenación del crédito

Desde sus mismos inicios hasta la actualidad, la jurisprudencia constitucional ha otorgado un gran protagonismo a este título competencial en materia de vivienda, haciéndose eco de la importancia que ha adquirido la construcción en la estructura económica de España y del carácter intensivo en empleo de este sector económico.

Es portentosa la *vis expansiva* atribuida por nuestra jurisprudencia constitucional a las bases de la ordenación de la actividad económica en materia de vivienda. Si en el apartado anterior hemos constatado su capacidad para enmarcar –o bloquear– ciertas medidas de tutela a los colectivos más vulnerables, en este descubriremos su capacidad para penetrar en la actividad administrativa de fomento de la vivienda, pese a que ésta constituye un “objeto fundamental” de la competencia autonómica sobre vivienda (STC 37/2022, cit., FJ 4º).

Como ya afirmara la citada STC 152/1988, “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito”.

El Estado –según la misma Sentencia– puede destinar al sector de la vivienda su poder de gasto (*spending power*) pero ello no constituye un título competencial, sino que deberá hacerse de conformidad con el reparto competencial en la

materia: “el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica”.

“En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda (...), es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas (...). En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas –créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones–, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantiza de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras.”

Y todo ello, según esta doctrina, no vacía la competencia autonómica sobre vivienda, para la que quedan abiertos dos espacios: de un lado, “definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos” y, de otro, “las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio” y ejercer “las competencias de gestión, en cuanto a la calificación de las viviendas y a la concesión o denegación del derecho a la subvención”.

d) Hacienda general y potestad tributaria original

La fiscalidad es, sin duda alguna, una herramienta principal de las políticas de vivienda. Y la fiscalidad de la vivienda es configurada, en la práctica, casi exclusivamente por el Estado. Ya sea a través de su propio sistema fiscal, como mediante el establecimiento de las bases normativas propias de la Hacienda local en la Ley de Haciendas Locales.

Por su parte, las Comunidades Autónomas tienen competencias fiscales en relación con la vivienda, al disponer del título competencial del art. 148.1.31 CE.

Sin embargo, son muy escasos los tributos propios establecidos por las Comunidades Autónomas sobre la vivienda, y todos ellos están referidos a la vivienda vacía. Los ejemplos más paradigmáticos son Cataluña (Ley 14/2015, de 21 de julio) o la Comunidad Valenciana (Ley 3/2020, de 30 de diciembre).

Las Comunidades Autónomas suelen más bien proyectar su capacidad fiscal en esta materia sobre los tributos cedidos por el Estado, aunque siempre mediante un sistema más beneficioso fiscalmente. Así, nos encontramos la regulación autonómica de la tarifa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, del tipo de gravamen del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados o de los beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

e) Legislación procesal: desahucios y acción pública

La doctrina general sobre este título competencial ha sido resumida recientemente en el FJ 5º de la ya citada STC 37/2022, de 10 de marzo, en estos términos:

“De acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas». En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 13 /2019, de 31 de enero, FJ 2, este tribunal se ha pronunciado sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar tales controversias.

Conforme a esta doctrina constitucional deben cumplimentarse tres pasos sucesivos para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE, a fin de dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el art. 149.1.6 CE. Primero, ha de identificarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.”

En particular, sabemos ya que se han declarado inconstitucionales y nulas las medidas autonómicas de expropiación temporal de viviendas objeto de juicios por desahucio, por su supuesta incompatibilidad con la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que dispone la “suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables” (dictada, a su vez, al amparo del art. 149.1.6ª CE, entre otros títulos invocados por el legislador estatal). De ello nos hemos ocupado más arriba en la letra b).

El Tribunal Constitucional también ha declarado inconstitucional y nulo que la legislación autonómica de vivienda estableciera la acción pública en la materia ante los juzgados y tribunales, pero no ante los órganos administrativos. A tal

efecto, ha entendido que lo primero viola la competencia procesal exclusiva del Estado ex art. 149.1.6^a CE [SSTC 80/2018, cit., FJ, 5^o a), y 97/2018, cit., FJ 6^o a)], pero lo segundo no infringe su competencia sobre procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18^a CE [STC 97/2018, FJ 6^o b)]. Y lo ha hecho a consciencia de que con ello introduce una posible y discutible asimetría entre la legitimación activa en la vía administrativa y en el orden contencioso-administrativo: “Que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los tribunales.” Creo que esta afirmación, como mínimo, debería ser matizada. Pues quien ha ejercido válidamente una acción –aunque sea pública– en la vía administrativa, porque se ha personado en el procedimiento, ha alegado y ha sostenido una pretensión ante la administración, ya ha adquirido un interés legítimo en el asunto y está legitimado para impugnar su defraudación, sea en la vía administrativa o en la contencioso-administrativa. En caso contrario, ¿dónde quedan la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el control jurisdiccional sobre la legalidad y el sometimiento a fines de la resolución desestimatoria (art. 106 CE)?

3. Breve consideración competencial del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda

Si algo se puede concluir de lo hasta aquí expuesto es que cualquier iniciativa estatal de legislación sobre el derecho a la vivienda se construye sobre un terreno competencial muy amplio pero poco firme, ya que no está basado sobre el título competencial sectorial sobre la materia, sino sobre títulos genéricos y transversales, aunque prevalentes.

Lo mismo ocurre en materia de suelo, pero en ella el Estado cuenta con una larga tradición legislativa consolidada antes del Estado autonómico y parcialmente subsistente hasta nuestros días, mientras que en materia de vivienda no existen tales precedentes.

Sabedor de ello, el Gobierno –utilizando una técnica legislativa ya habitual y tan cuestionable como eficaz– ha evitado en lo posible precisar singularmente los títulos competenciales que dan cobertura a los preceptos del Proyecto. Así, su disposición final sexta identifica a algunos preceptos que tienen cobertura en títulos competenciales plenos del Estado, como el art. 149.1.8^a CE, legislación civil, 6^a, legislación procesal, y 14^a, hacienda general, pero a todo el resto de la Ley lo califica dictado al amparo indistintamente del art. 149.1.1^a y 13^a CE, esto es, como condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, (sin especificar cuáles) y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esta indistinción plantea un problema interpretativo, porque, como hemos recordado más arriba con cita de la STC 61/1997, la del art. 149.1.1^a CE no es una competencia básica, sino una “competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara”.

Más aún, el entero Proyecto es heredero y tributario de esta larga historia de conflictos competenciales, porque se acoge a la generosa interpretación de los títulos competenciales hecha por el Tribunal Constitucional en unas ocasiones para ocupar la materia (por ejemplo, en la regulación de la acción pública ante los órganos judiciales o en la disciplina básica de la vivienda protegida y de los parques públicos de vivienda) y, en otras, para abrir espacio competencial a las Comunidades Autónomas (así, en las zonas de mercado residencial tensionado).²⁰

Por las razones expuestas, el alcance competencial de estas determinaciones no siempre es fácil de desentrañar. Así, por ejemplo, si nos fijamos en uno de los contenidos más innovadores y polémicos del Proyecto, como es la regulación de las zonas de mercado residencial tensionado contenida en el art. 18 (que configura el concepto y disciplina su declaración) y concordantes, ¿qué libertad de configuración o margen de apreciación tienen las “administraciones competentes en materia de vivienda” para su desarrollo y ejecución? Si se tratara de una condición básica de la igualdad no sería, en puridad, susceptible de desarrollo sino sólo de ejecución, mientras que si fuera una base económica debería dejar cierta autonomía para su desarrollo. Pues bien, la configuración que de ellas hace el Proyecto hibrida ambos tipos normativos: de un lado, por ejemplo, deja a las Comunidades Autónomas determinar quiénes son las administraciones competentes para la declaración de las zonas (si ellas y/o las entidades locales) y cuáles son las actuaciones públicas en materia de vivienda a desarrollar en ellas, como sería propio de una legislación básica, pero de otro lado determina bastante pormenorizadamente el procedimiento de declaración, su periodo de vigencia, así como las circunstancias justificantes de dicha declaración, dejando nulo o muy escaso margen para su desarrollo o adaptación.

Lo que sí diferencia netamente el Proyecto es la consecuencia jurídica que dicha declaración despliega sobre la libertad de pactos en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. Me refiero a la prórroga extraordinaria y las limitaciones al incremento de la renta en los nuevos contratos introducidas por la disposición final primera en los art. 10.2 y 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que regula plenamente y califica como legislación civil, conforme a la jurisprudencia constitucional de la que hemos dado cuenta más atrás.

El resultado es una combinatoria ciertamente alambicada e imprecisa de títulos competenciales para dar cobertura a una norma: su supuesto de hecho (la declaración de la zona de mercado residencial tensionado) es una base de la ordenación de la actividad económica y/o una condición básica de la igualdad en el ejercicio de algún derecho constitucional (¿la propiedad?, ¿la vivienda?, ¿ambos?), mientras que su consecuencia jurídica (la prórroga extraordinaria o la limitación de rentas) es una regla imperativa de la legislación civil.

20. Estas zonas tienen su precedente en las “áreas con mercado de vivienda tenso” de la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. Como ya hemos constatado, los efectos de la declaración de tales áreas limitadores de la libertad de fijar precios en los contratos de arrendamiento han sido declarados inconstitucionales por la STC 37/2022.

Sirva este ejemplo para ilustrar las incertidumbres competenciales a las que nos han conducido en esta materia el bloque de la constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional y la técnica legislativa. Por lo demás, resultaría muy arriesgado y prematuro hacer un análisis pormenorizado del ejercicio competencial realizado en el Proyecto de Ley, dado que al tiempo de escribir estas líneas todavía no ha superado la fase de enmiendas en el Congreso de los Diputados.

4. Conclusiones

Como aquella famosa aldea gala resistente al imperio romano, la competencia autonómica sobre vivienda subsiste rodeada de una red de títulos competenciales del Estado, que la tiene sometida a un asedio permanente. Sólo que aquí es el asediante y no el asediado quien dispone de una poción mágica capaz de multiplicar sus fuerzas hasta hacerlo invencible: el art. 149.1.13^a CE. Y la estrecha vecindad y el confuso trazado de las fronteras entre ambos provocan que se sigan sucediendo las escaramuzas y los conflictos, todavía hoy, cuando ya han pasado más de cuatro décadas desde la promulgación de la Constitución y la distribución de competencias y tres desde la seminal Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, que sentó las primeras pautas para su interpretación.

En mi opinión, es lógico e inevitable que se produzca una cierta compartición de las competencias sobre vivienda, pese a su proclamación como un título exclusivo de las Comunidades Autónomas. La vivienda no tiene una sola faceta, sino que es poliédrica. Y su relevancia socio-económica y ambiental le confieren una centralidad y complejidad como bien jurídico que inevitablemente afecta a diversos títulos competenciales de orden económico, social y ambiental.

Ahora bien y por la misma razón, no puede negársele a la competencia sobre vivienda una cierta capacidad de incidir sobre otras materias competenciales (civiles, procesales, etc.) sin vaciarla de contenido. Cuando la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias exclusivas sobre vivienda y los estatutos de autonomía así lo hacen, no se refieren sólo a su capacidad para ordenar la vivienda social o protegida, sino a la vivienda en general, es decir, un determinado uso de la edificación de especial relieve por su conexión con la dignidad de la persona y cuya singularidad demanda ciertas especialidades en el régimen jurídico de la propiedad (aquí delimitada por una función social muy particular e intensa), de los arrendamientos, de las ejecuciones hipotecarias, etc. Y tampoco se refieren únicamente a la “actividad administrativa de ordenación y fomento del sector”, por más que éste sea un contenido central del título (STC 37/2022, cit., FJ 4^o).

La legislación estatal prevalente debe ser sensible a esta singularidad de la vivienda como bien inmueble objeto de derechos tanto civiles como sociales y de actividad económica. Y puede abrir espacios a las Comunidades Autónomas (acotados por ella)²¹ para que puedan ejercer plenamente su competencia sin

21. A la manera de las “cláusulas de apertura” que puede contener la legislación federal alemana (*Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen*), de las que tiene declarado el Tribunal Constitucional Federal que son admisibles pero no otorgan a los estados más campo de juego que el abierto por ellas (por ejemplo, Decisión del 25 de marzo de 2021 citada más atrás, § 83).

quiebra de la igualdad ni la unidad de mercado ni infracción de las competencias del Estado. Eso parece pretender el Proyecto con las áreas de mercado residencial tensionado, sin que corresponda a este trabajo valorar la idoneidad de esta innovación.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional de las últimas décadas en torno al derecho a la vivienda no solo ha sido centralizadora en lo competencial, sino también regresiva en lo dogmático.²²

En primer lugar, porque la naturaleza competencial de los procesos de que ha conocido le ha llevado a prestar mucha más atención a deslindar las competencias estatales y autonómicas en la materia que a interpretar el sentido y alcance del art. 47 de la Constitución, aunque éste debiera entenderse como fundamento teleológico y premisa lógica del reparto de competencias en la materia. Desde una perspectiva dogmática, el Tribunal Constitucional ha proclamado su “máxima relevancia” y enfatizado su “dimensión económica” y “acento social”, pero ha eludido definir su objeto (¿qué es una vivienda digna y adecuada?) o extraer consecuencias jurídicas de su proclamación como derecho.

En segundo lugar, porque en la interpretación de los títulos competenciales prevalentes del Estado, hemos visto que ha pesado históricamente mucho más la consideración de la vivienda como un sector económico (art. 149.1.13^a CE) que como un derecho social (art. 149.1.1^a CE). De esta forma, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de la parte organizativa de la Constitución deja traslucir una concepción dogmática que condiciona al legislador y que no comparto. Sin duda, la vivienda es objeto de actividad económica (la construcción y los servicios residenciales), pero ni las declaraciones internacionales de derechos humanos ni el constituyente la toman en consideración como tal, sino como un bien de primera necesidad para cuyo disfrute efectivo establecen un mandato de optimización en forma de principio rector y derecho de prestación de configuración legal, en el art. 47 de la Constitución. Esta consideración debería primar e informar la legislación positiva, la aplicación judicial y la actuación de todos los poderes públicos constituidos, según establece su art. 53.3. Incluido el máximo interprete de la Constitución.

5. Bibliografía

BARNÉS, Javier (2007). “La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 79.

BASSOLS COMA, Martín (1983). “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 85.

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (2000). *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*. Valladolid: Lex Nova.

22. Evidentemente, utilizo aquí el término “regresivo” en sentido jurídico-constitucional, no político, para calificar a lo que considero un retroceso en la interpretación de la Constitución que dificulta su desarrollo y aplicación.

CERDÁ, Ildefonso (1867). *Teoría general de la urbanización*. Tomo I. Madrid: Imprenta Española.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, coord. et al. (2010). *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons.

PONCE SOLÉ, Juli (2008). “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº 7.

PONCE SOLÉ, Juli, y SIBINA TOMÀS, Domènec, coords., (2008). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Madrid / Barcelona: Marcial Pons.

QUINTIÁ PASTRANA, Andrei (2017). “El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 109, 225-267.

TORNOS MAS, Joaquín (2016). “La dignidad humana y el derecho a una vivienda digna”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 61-62.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel.

— (2014): “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 48.

— (2022): “El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 59 (en prensa).

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, PONCE SOLÉ, Juli y ARNAIZ RAMOS, Rafael (2016). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

VV.AA. (2014). *Vivienda y crisis: ensayando soluciones. Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014*. Barcelona: Universidad de Barcelona / Registradors de Catalunya.

LOS FONDOS NEXT GENERATION: SU APLICACIÓN EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL¹

José María Gimeno Feliu
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

El plan de recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante el apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro.

Ursula von der Leyen
presidenta de la Comisión Europea

Sumario: Introducción. 1. Una primera aproximación a los retos *Next Generation*. *Hacia una cultura funcional y no formal*. 2. Las decisiones de Estado en España en la gestión de los fondos NGEU. 3. La aplicación de los fondos NGEU en España y el rol “efectivo” de las Comunidades Autónomas. 4. A propósito de la prevención del fraude en la gestión NGEU y su diseño “descentralizado”: Hacia un nuevo rol de los OCEX. 5. Gestión de fondos NGEU y distribución competencial. Análisis de las posibilidades. 6. A modo de reflexiones finales. 7. Bibliografía.

Introducción

La finalidad de esta ponencia es presentar alguna serie de reflexiones en torno a como la gestión de los fondos NGEU en España se ha alineado de forma conveniente –o no– con el modelo de descentralización política que contiene nuestra Carta Magna². Ello exige, en primer lugar, contextualizar la finalidad de estos

1. Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por Ministerio de Economía y Competitividad titulado “La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza”, Referencia: PID2019-109128RB-C21.

2. Las ideas expuestas pueden verse en mis trabajos anteriores: “De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, Cuadernos de Derecho Local núm. 55, 2021, pp. 88-114; “*El desafío de fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública*”, en Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría, *Monográfico Revista Aragonesa Administración pública* núm. XX., pp. 21-42 y “*Los fondos europeos next generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal*”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 214, 2021.

fondos europeos para poder, posteriormente, analizar si los pilares político-administrativos sobre los que se ha diseñado la estructura de los mismos son acordes a la distribución de competencias y al legítimo despliegue singular de las políticas públicas.

El escenario derivado con la eficacia de los fondos NGEU (ensombrecido por la invasión rusa de Ucrania) se nos presenta como una oportunidad para repensar un modelo gestión que ha pivotado, en mi opinión, sobre elementos formales (y en ocasiones muy vertical) y que debería adaptarse unas nuevas necesidades que ponen el acento sobre todo en el resultado de las decisiones adoptadas, pues, desde una perspectiva jurídica, se constata (desde luego, conviene al menos) un fenómeno de migración de una cultura del procedimiento hacia una cultura administrativa que pivota sobre el proyecto.

En todo caso parece oportuno reflexionar con carácter previo sobre lo que suponen los fondos europeos para hacer frente a la reconstrucción derivada de la pandemia sanitaria iniciada en el 2020. En definitiva, es tiempo, quizá, de una nueva visión disruptiva para alejarnos del “más de lo mismo”.

1. Una primera aproximación a los retos *Next Generation*. Hacia una cultura funcional y no formal

La Unión Europea, para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, ha impulsado un ambicioso programa que pretende servir de protección y relanzamiento de la actividad productiva. Para movilizar las inversiones necesarias, la Comisión presenta una doble respuesta: la primera es el *Next Generation EU*, que es nuevo instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, que destinará al presupuesto de la UE financiación adicional obtenida en los mercados financieros durante el periodo 2021-2024. La segunda, un presupuesto europeo a largo plazo reforzado para el periodo 2021-2027 (1,1 billones de euros)³. Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros⁴.

3. Como explica Delgado, F.J. (2021), el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia está dotado con 672.500 millones de euros (precios 2018). Esta dotación se reparte entre préstamos, 360.000 millones a devolver antes de 2058, y subvenciones, 312.500 millones. En el caso de las subvenciones o transferencias, se contempla la asignación en dos tramos: un 70% en 2021 y el restante 30% en 2022. En relación al reparto por países, Europa contempla la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, y ha establecido cuantías máximas para cada país. Todos los detalles se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

4. En relación al reparto por países, Europa contempla la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, y ha establecido cuantías máximas para cada país. Todos los detalles se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

Es importante señalar que la ejecución es de 4 años para las reformas y 6 años para los proyectos (2021-2026). La evaluación del PRTR que presentó España, con la correspondiente contribución financiera del MRR por 69.512.589.611€, se aprobó por Decisión de ejecución del Consejo, de 16 de julio de 2021. Y se comprometió a ejecutarlo respetando los principios informadores del MRR, que estarán presentes de manera horizontal en todas las actuaciones, cumpliendo unos hitos y objetivos. En el Plan español las actuaciones financiadas con el MRR se agrupan en 212 medidas (de las que 110 son inversiones y 102 reformas), 30 componentes y 10 políticas palanca. Cada componente y cada medida tiene asignados hitos y objetivos. Aunque la mayoría de ellos tienen carácter horizontal, para el conjunto de la econo-

El diseño de su concreción, gestión (y necesario control) es el gran desafío del Estado español, del que forman parte todos los poderes públicos y, por supuesto, la sociedad civil. La arquitectura de distribución y asignación de estos fondos debe garantizar la eficacia de las medidas de desarrollo que se adopten y que deben servir para “hacer más país” y ayudar en la construcción del futuro. Y para ello, sin duda, debe tenerse claro el rol que deben jugar no solo el Estado, sino también las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

La decisión sobre el destino de estos fondos y la mejor forma de vehicularlos para obtener la rentabilidad del “hasta último euro” es el momento para la política de las ideas (y no de las ideologías) que ponga en valor los grandes consensos en torno a los proyectos “con efecto tractor” que derivan de la correcta implementación de los fondos europeos (Gimeno Feliu, 2021 a).

Los pilares de *Next Generation EU* son tres:

- a) instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis (destaca el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que refleja las Conclusiones del Consejo europeo de julio de 2020*);
- b) medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades con el objetivo de relanzar la economía;
- c) aprender de la experiencia de la crisis a través del refuerzo de los programas clave de la UE para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente, y acelerar la doble transición ecológica y digital.

Los fondos europeos se destinarán a aquellos ámbitos en los que puedan incidir más positivamente, complementando y amplificando el trabajo esencial en curso en los Estados miembros (Kölling, 2021).

Proyectos que deben alinearse con los seis pilares que el Reglamento europeo de ejecución de estos fondos⁵:

- (a) Transición verde;
- (b) Transformación digital;

mía, algunos están específicamente dirigidos a impulsar la modernización de sectores tractoros, como el comercio, el turismo, el agroalimentario, la salud, la automoción o las propias Administraciones públicas

5. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resulta útil el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, con un esquema de lo que han de ser los planes estatales de recuperación, titulado «Orientaciones dirigidas a los Estados miembros. Planes de Recuperación y Resiliencia» SWD(2020) 205final. Conforme al art. 125.1 del Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento UE, Euratom 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018) se trata de gestión directa no vinculada a los costes realmente soportados por el beneficiario sino a la consecución de resultados en hitos o indicadores. Como explica Sánchez Barrueco (2021, p. 587), los objetivos europeos de recuperación, que en buena medida son una aceleración o reimpulso de otras estrategias políticas previas (como la Agenda Digital 2030, o el Pacto Verde Europeo) no se reducen a la gestión de los nuevos fondos. Buscan la alineación general de los Estados miembros con los ejes de recuperación y transformación económica acordados por la Unión Europea.

- (c) Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado único que funcione correctamente con PYME fuertes;
- (d) Cohesión social y territorial;
- (e) La salud y la resiliencia económica, social e institucional, incluso con miras a aumentar la capacidad de reacción y la preparación ante crisis; y
- (f) Políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluyendo educación y habilidades⁶.

Reglamento europeo que nos advierte que la crisis del Covid-19 pone de relieve la importancia de las reformas e inversiones en salud, y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a aumentar la capacidad de reacción a las crisis y la preparación para las crisis, en particular mediante la mejora de la continuidad de las empresas y los servicios públicos, y la accesibilidad y capacidad de los sistemas de salud y atención, para mejorar la eficacia de la Administración Pública y los sistemas nacionales, incluida la minimización de la carga administrativa, y para mejorar la eficacia de los sistemas judiciales, así como la prevención del fraude y la supervisión contra el blanqueo de capitales.

El art. 19.3.a) del Reglamento europeo indica imperativamente que el Plan presentado por cada Estado tiene que justificar que “representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social, y contribuye así de forma adecuada a los seis pilares a que se refiere el art. 3, teniendo en cuenta los retos específicos y la asignación financiera del Estado miembro de que se trate”. Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una nueva actitud y aptitud proactiva (y no reactiva), para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que, insistimos, no son de simple ideología y donde los consensos sobre el camino a seguir debe ser condición previa para el éxito.

La actual situación brinda una oportunidad para relanzar este nuevo modelo de servicios públicos inteligentes y “circulares”, que integren lo social, ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico⁷. Se pretende un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva. Pero también necesitamos “más transparencia y la

6. Como bien ha advertido el profesor Baño León (2021, p. 6), *esto es tan ambicioso como ambiguo, pues en verdad será difícil encontrar una política pública, desde la más innovadora del apoyo a la investigación y a la digitalización a la más clásica de obras públicas que no pueda incardinarse en uno de esos ámbitos, en los que se mezclan multitud de fines públicos.*

7. La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 “Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social”.

mejor protección de los derechos constitucionales y de la seguridad jurídica” (Miquel Roca i Junyent).

El principal reto de estos fondos consiste, en primer lugar, en seleccionar proyectos ‘elegibles’ para obtener la financiación europea, que tengan por finalidad movilizar inversiones alineadas con los objetivos que las Instituciones europeas han establecido al efecto y que deben tener un carácter transformador (Gimeno Feliu 2021 b). Los nuevos fondos europeos son la gran oportunidad para hacer país e impulsar la necesaria transformación hacia una sociedad comprometida con la sostenibilidad social y ambiental y la justicia social, que aprovecha la digitalización para modernizar la organización y nuestro modelo público.

No se trata de financiar proyectos “rápidos”, improvisados o poco estructurantes (ni de mera “actualización” a proyectos ya existentes que no aporten un valor claro)⁸. La rapidez en su implementación es importante⁹, pero lo principal es obtener la mayor rentabilidad de estos fondos como inversión para transformar el modelo económico y social, lo que obliga a prestar una especial atención a la fase de ejecución (y control) de los proyectos derivados o vinculados a estos fondos europeos. Cualquiera de las soluciones que se adopten deben estar necesariamente vinculadas a los criterios establecidos por la Unión Europea: innovación; sostenibilidad y respeto con el medio ambiente; digitalización; economía circular; inteligencia artificial, salud, etc. Y no pueden configurarse como un nuevo PLAN E (adoptados como herramienta ante la crisis económica de hace ya más de diez años)¹⁰. Ni puede servir, por supuesto, para ajustar los presupuestos ordinarios. Ni, por supuesto, para una “indebida” centralización de competencias, ni una armonización indirecta de las mismas.

Los objetivos europeos exigen capacidad de gestión (una de nuestras principales debilidades) y adaptación de las normas jurídicas aplicables para conciliar la *eficacia y rapidez en la gestión* con los principios de *transparencia, seguridad y buena administración* (ejemplo: normativas de contratación y de ayudas públicas, sobre las que necesariamente deben articularse los proyectos seleccionados

8. A finales de 2019 España solo había sido capaz de justificar el 39% de los recursos disponibles, el tercer país europeo con menor porcentaje de gestión. Estos bajos porcentajes de ejecución se explican por la confluencia de varios factores: a) falta de fondos en partidas que requieren cofinanciación de las Comunidades Autónomas, b) lentitud a la hora de seleccionar proyectos o de cumplir los controles necesarios en una Administración Pública descentralizada y multinivel, c) la adopción de una estrategia errónea frente a otros países que optan por comprometer más fondos de los que tienen inicialmente asignados, anticipándose al riesgo de inexecución de algunos proyectos, d) la inestabilidad política que se traslada a la dificultad para aprobar las leyes anuales de presupuestos (y en relación con los fondos del MRR, a las reformas necesarias para cumplir los hitos y objetivos que posibiliten liberar más financiación), y e) la propia lentitud para el cierre de los marcos presupuestarios europeos (Barraquero Escribano, Luque Magaña, 2021, p. 322).

9. Lo que permitiría procedimiento de adjudicación directa con una interpretación amplia, en España, del art. 168 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). Opción incorporada en Italia mediante art. 48.3 del Decreto-ley núm. 77/2021.

10. Obviamente la experiencia de los conocidos Planes E aprobados con motivo de la última crisis económica debe ser tenida en cuenta para no cometer los mismos errores (advertidos por el Tribunal de Cuentas, cuyas observaciones mantienen plena actualidad).

alineados con este programa de recuperación)¹¹. Y aconseja, también, a adoptar una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución jurídica a las necesidades de la ciudadanía sin olvidar que estos fondos europeos (y su éxito) son la nueva brújula en la toma de las decisiones públicas y de gestión práctica.

Además, esta crisis enseña que *el Estado no solo es la Administración Pública* (y menos la Administración General del Estado), sino toda la sociedad: más allá de apriorismos ideológicos, hay que revisar e impulsar modelos de *colaboración público-privada* orientados a satisfacer el interés general (Esteve Pardo, 2015 b).

La selección de proyectos debe alinearse de forma clara con la idea de valor frente al precio. Esto significa, por ejemplo, que los criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser pilar de toda contratación pública y concesión de ayuda pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación o de la subvención. El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público (también aplicable a las subvenciones) que “piense en verde” y en “sostenibilidad social”, como ejes de una nueva cultura de gestión pública¹².

En su concreción, para cumplir con los importantes retos que comportan (Salvador Armendáriz, 2021), las Administraciones públicas deben actuar con “inteligencia decisional” pensando también a pequeña escala, para corregir la inercia de destrucción de este importantísimo tejido empresarial (hay que recordar que Francia acaba de crear un fondo para invertir en pymes nacionales y promover el “patriotismo económico”). El desarrollo legal estatal habilita de cierto margen de decisión a las Comunidades Autónomas¹³. Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones, con respeto a la distribución de poder, es el gran reto a conseguir.

11. En consecuencia, la selección de los proyectos finales debería realizarse de forma cualitativa, prestando especial atención al dato de la capacidad de gestión de los centros administrativos –o privados, en el caso de la colaboración público-privada–, responsables de ejecutarlos.

12. Para ello, por ejemplo, el modelo de ciudad en el contexto del denominado *Green New Deal* es determinante y los municipios deben aspirar a ser referente en el liderazgo institucional en lo referente a esta política pública.

13. Sirva de ejemplo el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, de la Junta de Andalucía para agilizar e impulsar la gestión de fondos europeos, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; el Decreto-ley de Extremadura 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la Covid-19. En parte estas normas son “espejo” de las decisiones organizativas incorporadas por el estado por el real Decreto-ley 36/2020, si bien algunas de ellas han introducido “innovaciones” de interés: Cataluña la supervisión por una Comisión y la exigencia de criterios estratégicos, el arbitraje en Andalucía, el procedimiento negociado sin publicidad junto con los criterios estratégicos en Canarias.

Pero lo realmente decisivo es conseguir la mayor eficacia de estos fondos europeos, adaptando nuestro marco legal (y su interpretación) a este nuevo contexto, del que, en mi opinión, debe superarse la inercia a visiones formales o de “miedo” que frenen indebidamente, por tramitaciones largas ancladas en la “desconfianza” la asignación rápida, mediante ayudas o contratos públicos, de los proyectos elegibles. El interés general, como parte del ADN de cualquier Administración Pública, descansa en la mejor satisfacción del interés general, que no debe confundirse con la tramitación y sus principios que, siendo importantes, son instrumentales al servicio del interés público. Toca, por ello, tensar al máximo las costuras de nuestra gestión pública para ir más allá de la inercia y del mantra de siempre ha sido así. Frente a la amenaza de riesgos de corruptelas (y donde no tendría justificación la tramitación de emergencia) puede ser suficiente una moderna política de rendición de cuentas, realmente transparente, y la articulación de un mecanismo funcional de seguimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos de cada proyecto. Simplificación y agilidad como nuevos referentes, donde, a nivel local el papel de las entidades supramunicipales resulta decisivo para, a modo de red, impulsar a escala local los objetivos pretendidos de los fondos europeos aportando capacidad de gestión (lo que es determinante). En todo caso conviene “anticiparse, planificar, organizar y reforzar los recursos existentes”, como medidas imprescindibles y eficientes para afrontar con acierto la gestión de los fondos europeos (Martínez Fernández, 2021). Planificar exige cierta reflexión y capacidad de analizar alternativas. Sólo así se puede “acertar” en la correcta solución que se financiará evitando o laminando la posibilidad de que surjan “elefantes blancos” de estos fondos europeos. Fondos, hay que insistir, que piensan en clave europea y que obligan a extremar el cuidado sobre la admisión de empresas, tanto a subvenciones o contratos públicos, donde hay que recordar la posición de la Comisión Europea en su Comunicación sobre Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE –Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final–, que obliga a aplicar en todo caso el filtro previo del cumplimiento del principio de reciprocidad (Esteban Ríos, 2022).

2. Las decisiones de Estado en España en la gestión de los fondos NGEU

España, como país, ha adoptado decisiones concretas en relación a la concreta articulación de estos fondos europeos. Con la finalidad de adaptar nuestro marco regulatorio a las exigencias derivadas de la gestión de estos fondos, el Estado ha dictado 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 (publicado en el BOE de 31 de diciembre de 2020)¹⁴.

La nueva regulación, señala la exposición de motivos, compagina la agilización de los procedimientos, simplificando sus trámites y eliminando cuellos de

14. Al respecto pueden consultarse las monografías *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia* (Dir. R. Rivero), Ratio Legis, Salamanca, 2021 y *La gestión de los Fondos Next Generation* (Dir. C. Campos), La Ley, 2021.

botella normativos, “*equilibrándola con fórmulas que permitan el desarrollo adecuado de los irrenunciables controles de legalidad y eficacia de la actuación administrativa, así como con un elevado nivel de garantías para los ciudadanos y los operadores económicos. Todo ello se hace, además, como no podría ser de otro modo, de forma respetuosa con los principios y reglas del Derecho de la Unión Europea como los de igualdad, no discriminación, concurrencia, competencia efectiva en el mercado, transparencia y publicidad*”¹⁵.

Los objetivos y fines de este Real Decreto-ley quedan condicionados a la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que el instrumento rector para el diseño y la ejecución de los “objetivos estratégicos” y las “reformas e inversiones” que, vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en la normativa comunitaria, sirvan para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-CoV-2 y promover la transformación ecológica y digital. El PRTR, entre otros aspectos, contendrá los “objetivos generales a alcanzar” y las “principales iniciativas” y describirá “las reformas y las inversiones previstas”, las “dimensiones ecológica y digital” del Plan, “los hitos, metas y el calendario” y sus “fuentes de financiación”.

Como pieza angular el Real Decreto-ley (convalidado y en tramitación como proyecto de ley) regula la nueva figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) como piedra angular, señalando que: “*Dado el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiables con el Instrumento Europeo de Recuperación*” (Exposición Motivos).

Los PERTE son, así, la piedra angular, con los que “*se pretende reforzar a aquellos proyectos incluidos en el mismo que contribuyan claramente al crecimiento económico, al empleo y a la competitividad de nuestro país, corrigiendo el fallo de mercado de infra-inversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos. Se trata de proyectos de carácter estratégico, con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía, y que exigen la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de inves-*

15. Como ha destacado Moreno Molina (2021), “estos ambiciosos objetivos y los controles y límites planteados, sólo muy parcialmente se pueden considerar cumplidos con las medidas previstas en materia de contratación pública, que son limitadas y de poco alcance”. Igualmente crítico es el profesor Baño León (2021, p. 21), quien concluye, tras advertir de la no necesidad de desarrollar el Reglamento europeo, que *En conclusión, en ninguno de los campos que el Real Decreto-ley modifica con carácter general existe cambio sustancial alguno que quepa calificar como una reforma estructural, mucho menos “modernizadora” de la Administración.*

tigación para conseguir que escalen sus operaciones en nuestro país” (Exposición de Motivos)¹⁶.

Estos PERTE (configurados como herramienta para la colaboración público privada), regulados en el art. 8, deben ser de “carácter estratégico” y con “gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”¹⁷. Y pueden servir para acometer proyectos arriesgados e innovadores (evitando una situación de infra-inversión debido a la normal aversión del sector privado al riesgo intenso)¹⁸.

Del contenido de las medidas administrativas que contiene el Real Decreto-ley 36/2020, que pretendía eliminar los “cuellos de botella” y preparar “autopistas administrativas” para su selección¹⁹, se obtiene una primera impresión de que la norma aparenta un “talante” centralizador” que casa mal con la co-gobernanza en España. Normativa criticada también desde la perspectiva local al considerarse por Colas Tena (2011, p. 46), que *“Este modelo ignora con rotundidad –a nadie le cabe ninguna duda– el sistema de reparto de competencias de nuestra organización territorial, y a las entidades locales ni las conoce, y en consecuencia ni las nombra”* (también Velasco Caballero, 2021).

Y es que la implicación, como se explicará, de las Comunidades Autónomas, en esta decisión histórica de qué y para qué con los fondos europeos, ha sido mínima.

En desarrollo de las previsiones del PTRR español, la Administración General del Estado ha asignado en 2021 un total de 11.246.812.098,74 euros de los fondos a las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, universidades públicas y otras entidades públicas territoriales. El Gobierno español ha calculado que a lo largo del periodo plurianual de ejecución de los fondos europeos (2021-2026) las Comunidades Autónomas gestionarán hasta el 54% para el despliegue de inversiones en sus ámbitos de competencias: vivienda, movilidad sostenible, pro-

16. Ha sido la Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo (BOE del 10 de marzo de 2022), la que ha venido a regular el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. El REPERTE integrará, en un único sistema informático, la información relativa a las entidades interesadas en los PERTE que hayan sido acreditadas por cada departamento ministerial. En cuanto a su ámbito subjetivo, incluirá la inscripción de todas las entidades acreditadas como interesadas en un PERTE, públicas o privadas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, ámbito territorial, independientemente de su forma de constitución, que hayan sido acreditadas por algún departamento ministerial como entidades interesadas en un PERTE aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, de acuerdo con el procedimiento que cada uno establezca.

17. La declaración de un Proyecto como PERTE se realizará por Acuerdo de Consejo de Ministros y se crea el Registro público estatal de entidades interesadas en los PERTE. La condición de entidad acreditada deberá realizarse para cada uno de los PERTE. La entidad registrada en un PERTE será considerada preferente (no se aclara el alcance o significado de esta “preferencia”) para la colaboración en el desarrollo del proyecto en el que se inscriba. La inscripción en el Registro podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de ayudas.

18. Los PERTE no deben distorsionar la competencia efectiva en los mercados, de forma que los operadores que participen en los mismos estarán plenamente sometidos a la normativa sobre defensa de la competencia.

19. Plan España. Puede consultarse en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

moción de renovables, restauración de ecosistemas, renovación de edificios públicos, educación, empleo y formación profesional, inclusión y servicios sociales, entre otros.

La mayor parte de recursos que el Estado asigna a los entes territoriales del Plan de Recuperación, según explican los documentos aprobados por el Gobierno de España (disponibles en la web habilitada en relación a los NGEU en España) son acordados en conferencias sectoriales, que son órganos de cooperación multilateral en los que participan todas las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla²⁰. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con los criterios objetivos de distribución fijados por las respectivas sectoriales y, por tanto, de manera consensuada²¹. Además, la Administración General del Estado asigna recursos a las Comunidades Autónomas a través de otras vías como pueden ser los decretos de concesión directa de ayudas o a través de convenios. En 2021 se han transferido fondos con cargo al Plan de Recuperación mediante este mecanismo para ámbitos como: I+D+i, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios, empleo, igualdad e inclusión social o digitalización en educación.

A través de conferencia sectorial concretamente se han transferido 8.831.363.039 euros y a través de otros instrumentos concesiones directas o convenios 2.415.449.060 euros²².

3. La aplicación de los fondos NGEU en España y el rol “efectivo” de las Comunidades Autónomas

Los Estados europeos con modelos fuertemente descentralizados (como de hecho sucede con España) deben cuidar muy especialmente el respeto a las reglas de distribución competencial como consecuencia de la gestión de estos fondos extraordinarios de la Unión Europea una complejidad “diferente” a la hora de decidir los instrumentos para fijar las líneas de transformación y para la singula-

20. El Real Decreto-ley 36/2020 aprueba la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19). La Conferencia Sectorial es el órgano de cooperación con las Comunidades Autónomas para coordinar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, así como para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan y establecer mecanismos que permitan dicha cooperación/coordinación.

21. En las 59 conferencias sectoriales en las que se ha abordado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y también mediante otros mecanismos, a fecha de 31 de diciembre de 2021 se han asignado a las Comunidades Autónomas 11.151 millones de euros destinados a políticas públicas vinculadas a **la transición ecológica** (restauración de ecosistemas y biodiversidad, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios y transición justa), **la digitalización** (digitalización de las Pymes, modernización de la administración, digitalización de la educación, proyectos innovadores y refuerzo de la conectividad), la protección social (igualdad, inclusión social y salud), la educación y formación profesional (educación, formación profesional, refuerzo de programas), **el turismo sostenible, el empleo y la ciencia**.

22. El Estado ha aprobado documento con criterios de distribución de las transferencias de fondos: https://nexteugeneration.com/wp-content/uploads/2022/02/criterios_distribucion_fondos_Comunidades_Autonomas.pdf. Del referido documento se constata que la finalidad del mismo es fijar los criterios de distribución de fondos, pero con determinación por el Estado de los mismos, sin margen de “singularización” autonómica, lo que parece encajar mal con el sistema de descentralización política español. Es decir, las Comunidades Autónomas han carecido de margen de decisión sobre la finalidad o programación de los fondos, adquiriendo un papel de mero gestor.

rización en la asignación de los recursos, su forma de desarrollo, el control y la rendición de cuentas (que, obviamente, se diferencia en relación a los modelos de organización centralizada)

Resulta evidente que en los países federales la toma colectiva de decisiones resulta más compleja al existir poderes horizontales y no verticales. Pero esa complejidad (por la diversidad y suma de conocimiento) puede facilitar un mejor diseño de la arquitectura sobre la que asentar el modelo de inversión de los NGEU mediante programas e inversiones de manera que estén más adaptados a las preferencias y necesidades de la población²³.

La perspectiva comparada con relación a la decisión sobre estos fondos europeos revela la existencia de diferentes prácticas en relación al nivel de participación de las regiones en la concreta articulación de los distintos planes nacionales de recuperación donde, como elemento común, se constata que las “regiones” serán las entidades principales en la implementación²⁴. En estados federales como Alemania o Bélgica las regiones han asumido un rol destacado. Sin embargo, en España (como las regiones en Italia) la participación de las Comunidades Autónomas ha sido ciertamente limitada²⁵.

El marco legal específico desarrollado para el Plan de Recuperación incorpora, formalmente, un sistema de co-gobernanza del Gobierno central con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, para articular adecuadamente la acción de las Administraciones Públicas en los ámbitos de su competencia, además de otros mecanismos de participación de los agentes económicos y sociales. Sumado a los mecanismos de coordinación y evaluación acordados entre el Gobierno de España y la Comisión Europea, se pretende –en palabras del Gobierno de España– asegurar la mejor coordinación posible de las acciones. La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, complementada con las Conferencias

23. Como indica Pazos Vidal (2021, p. 72) si bien conforme al Derecho europeo la gestión del MRR puede ser centralizada, también es posible una gestión sustancialmente *territorializada* o descentralizada siguiendo el patrón de los fondos estructurales.

24. Hay que recordar Recomendación del “Comité europeo de las regiones” de la UE sobre la importancia de la participación de las regiones en los planes de recuperación estatales. Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Barómetro Regional y Local Anual 2020. Los entes locales y regionales frente a la Covid-19 y la construcción de la recuperación (2020/C 440/01).

25. En Alemania se presentó el Plan Alemán de Recuperación y Resiliencia el pasado 13 de enero. Un plan de 130.000 millones, de los cuales 23.000 proceden de Europa. Los 16 Länder o Estados Federados han participado en su elaboración y discusión a través de la “Conferencia de Ministros de Finanzas” y el debate en el Bundesrat. El Plan ha contado con el asesoramiento independiente del Consejo Alemán de Expertos Económicos (los cinco sabios) y la propia Ángela Merkel condicionó su éxito al buen hacer de los Länder: “No se puede organizar todo desde Berlín”.

En Francia, por su parte, presentaron France Relance el 3 de septiembre de 2021. Un plan dotado con más de 100.000 millones de euros, de los cuales 40.000 son fondos UE. Un plan, además, elaborado por una comisión de expertos. El papel de las regiones quedó claramente definido en la Ley de Finanzas 2021 aprobada el 29 de diciembre, en la que se afirma que “Si bien la responsabilidad de los programas está centralizada bajo la autoridad del ministro de Economía, Finanzas y Recuperación, la implementación efectiva de las medidas será en última instancia responsabilidad de los departamentos que prescriben el gasto”... “*La territorialización del plan de recuperación es un elemento importante en su implementación: el seguimiento de su adecuada puesta en marcha y ejecución estará a cargo del comité de recuperación regional, copresidido en cada región por el prefecto regional, el presidente del consejo, el director regional y el regional director de finanzas públicas*”.

Sectoriales que los distintos Ministerios han activado, en el marco de sus competencias, son el cauce directo de información y participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Plan, canalizando la gobernanza multinivel propia del sistema de organización territorial de España. Sin embargo, esta co-gobernanza resulta cuestionable desde una perspectiva práctica al residenciarse toda la capacidad decisional en la AGE: en el diseño del PTRR el nivel de capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas parece haber sido residual. Tampoco ha habido, expertos independientes. Tanto el diseño del Plan nacional como el destino y manejo de los fondos se realiza directamente desde la Oficina Económica de Moncloa (lo que puede derivar en un “cuello de botella” que se quería evitar).

La opción española resulta, en mi opinión, cuestionable (y criticable) pues el diseño y la toma de decisiones en relación a las líneas de actuación y la selección de los diferentes proyectos deberían ajustarse a la distribución constitucional de competencias (e intereses)²⁶. Se exige, por tanto, prestar atención en su concreta incidencia sobre las políticas públicas atribuidas a Comunidades Autónomas y también de entidades locales, sobre quienes recae en la práctica la mayor responsabilidad de las prestaciones directas a los ciudadanos. En un contexto de co-gobernanza, las Comunidades Autónomas deberían haber “adelantando” su estrategia de futuro²⁷. Sin embargo, la práctica nos permite constatar una indebida centralización de competencias a favor del Estado otorgando a Comunidad Autónomas y gobiernos locales una mera función de gestión (Velasco Caballero, 2021)²⁸.

Es cierto que los proyectos deben caracterizarse por un claro interés general (y multinivel), por su viabilidad, por su impulso a la estrategia de empleo de calidad y de largo plazo y por criterios de eficiencia y transparencia. Pero la cuestión es si esto obliga a una “centralización” de las decisiones, desplazando el rol de las Comunidades Autónomas a meros gestores.

El origen europeo de los fondos en modo alguno impone la centralización en la toma de decisión política de a dónde y con qué fines se van a dirigir. Y es que, como es sabido, el derecho europeo es neutro en relación al modelo de toma de

26. Máxime cuando en temas de ejecución del derecho europeo y de los fondos que recibe España el ámbito de participación de las Comunidades Autónomas ha sido relevante. (Martín y Pérez de Nanclares, 2005).

27. En relación a Aragón puede interesar el documento [Carta abierta sobre los desafíos de los fondos “Next generation”](#). En cuanto al papel de las regiones y las entidades locales en los fondos NGEU, el Comité Europeo de las Regiones recuerda que “solo una minoría de Estados miembros consulta a sus entes locales y regionales respecto a la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y que un número aún menor tiene en cuenta realmente sus aportaciones” (<https://cor.europa.eu/es/news/Pages/post-COVID-recovery-plans-.aspx>). Los Gobiernos subcentrales deben jugar un papel destacado en la elaboración de los planes, y no actuar como meros gestores de los mismos (también los entes locales).

28. Especialmente es elocuente el Anexo I, de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, donde se definen los términos de Entidad decisora, entidad ejecutora, órgano responsable y órgano gestor y donde, en un cuadro de asignación de roles la capacidad de ser entidad u órgano decisor No sea plica en ningún caso a las Comunidades Autónomas (ni entidades locales).

decisiones políticas (en que niveles o multiniveles) que adopta cada Estado²⁹. Así, en España, debería respetarse la articulación de distribución de poder territorial derivada de nuestro modelo constitucional. Y donde, por cierto, el Senado podría haber cumplido un papel especial en tanto Cámara territorial.

En todo caso, hay que recordar la doctrina de prohibición del *spending power* (*capacidad de gasto*) del Tribunal Constitucional para evitar que mediante la financiación que concede el Estado se pueda laminar la distribución y ejercicio de competencias asumido por las Comunidades Autónomas. Entre otras, así se indica en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, al afirmar que “no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado” o, lo que es lo mismo, “que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial” (FJ 6). Esto significa que, como ya dijera la STC 146/86, FJ 5, aunque el Estado invoque título competencial debe respetar atribución competencias Comunidades Autónomas³⁰. La mera existencia de fondos presupuestarios y de la facultad de aplicarlos no es un título competencial habilitante para actuar sobre una determinada materia. Ni mucho menor sobre un amplio abanico de competencias y políticas públicas con un claro anclaje a nivel autonómico. En palabras de López Guerra (1988, p. 87) el Estado no puede habilitar “esferas” paralelas. Y esto es lo que ha sucedido en la práctica.

La conclusión que se obtiene es evidente. Al margen del posible acierto de las previsiones del PTRR y de la indudable vocación del mismo de avanzar un nuevo modelo socio-económico en la línea de lo promovido por las instituciones europeas, desde la concreta –y leal– articulación del modelo de competencias constitucional se constata un modelo claramente centralizador, desplazando de forma indebida –desde la perspectiva del rol institucional– a las Comunidades Autónomas, a las que se relega un papel secundario de mero gestor.

Lejos, como convenía, de repensar un modelo horizontal y profesionalizado de organización administrativa en la planificación, diseño y gestión de los fondos europeos se ha optado por un modelo vertical y estanco en la toma de decisiones, con escaso *feed back* de la sociedad civil (y del mundo académico), lo que puede ser un obstáculo para la mejor eficacia de los fondos. Por otra parte, la llamada a la cooperación se transforma en coordinación y ésta en centralización de la decisión. Y los modos de actuar –con el esquema del “siempre se ha hecho así”– copian dicha verticalidad añadiendo una burocracia innecesaria y obligando adoptar soluciones que son un freno evidente a la finalidad de los fondos (como

29. Ya en la STC 252/1988, se afirmaba que el derecho comunitario no puede operar como parámetro para elucidar los conflictos competenciales internos, de tal suerte que éstos habrán de resolverse a la luz de la distribución competencial efectuada por el bloque de la constitucionalidad. En el caso concreto de las subvenciones europeas, se considera al Estado titular de la competencia en relaciones internacionales con carácter exclusivo, no así en su ejecución, pues de lo contrario se vaciarían las competencias de las Comunidades Autónomas (Sentencia 153/1989, de 5 de octubre).

30. Sobre las distintas medidas adoptadas en materia de subvenciones vinculadas a los Fondos Next Generation y acerca del marco competencial resultante, puede consultarse Esteban Ríos (2021).

son las convocatorias con plazos breves o con requisitos desproporcionados e innecesarios)³¹.

Desde la perspectiva del modelo “federal” español (y a diferencia, por cierto, de lo que han hecho otros países de nuestro entorno) de la construcción y articulación del PTRR se observa una indebida involución –a modo de “jibarización”– en la materia competencial, atribuyendo un mero papel gestor a las Comunidades Autónomas, lo que debería aconsejar una revisión crítica de la solución adoptada³². Máxime cuando son las Comunidades Autónomas las titulares de las competencias en ámbitos como medio ambiente, urbanismo, sanidad, educación, vivienda, agricultura etc. Y las que tienen el *expertising* (con excelentes cuadros de gestores públicos) y la visión de futuro necesaria para poder articular la mejor propuesta y garantizar la eficacia de los objetivos.

4. A propósito de la prevención del fraude en la gestión NGEU y su diseño “descentralizado”: Hacia un nuevo rol de los OCEX

La gestión de los fondos NGEU es, como hemos explicado, una oportunidad para poder avanzar un nuevo modelo productivo que ponga el acento en la sostenibilidad y en una economía productiva, pero para ello también necesitamos repensar la organización administrativa para hacerla más eficaz y sobre todo más adaptada a la realidad que necesita la gestión de las políticas públicas nuestra sociedad. Y ello tiene que ver también con la necesidad de consolidar una nueva cultura de la integridad y la prevención contra la corrupción (Gimeno Feliu, 2021c y Miranzo Díaz, 2020), que nos debe hacer reflexionar con el rol que deben desplegar en el siglo XXI los órganos de control externo. Tener la capacidad de gestionar grandes cifras de fondos transferidos por la UE, en tiempos rápidos” requiere, por exigencias de la propia Comisión Europea, dos grandes premisas: excelencia en la gestión (financiera y ejecutiva) e integridad intachable (evitar o mitigar las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses). Pero “*la gobernanza efectiva no aparece como arte de magia cuando se quiere*” (Mariana Mazzucato, 2021).

En todo caso, la necesaria vigilancia para asegurar la mejor eficacia de los fondos de NGEU debe articularse como parte de la solución y no del problema, de forma que sirva de “ventana de oportunidad” para un nuevo liderazgo institucional público, a través de un adecuado equilibrio entre *eficacismo* y neogaranismo (Vaquer Caballería, 2021), que puede, desde el fin de administrar mejor, ayudar en la estrategia de mejorar la productividad de nuestro modelo económico y, principalmente, servir de “política palanca” para obtener el resultado buscado de la más óptima recuperación y resiliencia.

31. La “inadaptación de la Administración Pública española y de su sistema de gestión, especialmente sus estructuras procesos y personas”, señala Jiménez Asensio (2020).

32. Nótese que se ha utilizado, frente a la opción de Recomendaciones, la técnica de Instrucciones de aparente carácter vinculante para toda Administración Pública (al amparo de la previsión del art. 57 del Real Decreto-ley 36/2020. Sirva de ejemplo de esta, a mi juicio mala práctica, la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta consultiva de contratación pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Para ello toca repensar el papel de los OCEX que deben abandonar un modelo de “medicina forense” por un modelo de “medicina preventiva y de urgencia”. De poco sirve, en un modelo de control en el siglo XXI, con las experiencias ya consolidadas, notificar las causas “de una defunción” cuando con otro modelo dicho resultado podría haberle evitado o al menos laminado. Y es que controlar cuestiones formales a plazo vencido aporta poco valor a la función de fiscalización. Máxime cuando con los fondos NGEU la gestión de diseña sobre elementos bien diferentes (Bernal Blay, 2021). Así pues, la política de garantía de integridad y prevención de riesgos bien puede ser la nueva seña de identidad en la función de fiscalización de los órganos de control externo, que deben evolucionar hacia este nuevo modelo que ya viene siendo impulsado en algunas Comunidades Autónomas, como Galicia (Iglesias Rey, 2021)

El Reglamento (UE) 2021/241, desde la perspectiva del principio europeo de buena gestión financiera, define los hitos y objetivos como las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos³³.

Es importante destacar la definición y clasificación de Hitos y Objetivos (en adelante HyO) que presenta el art. 3 de la Orden.

Se diferencian las siguientes categorías:

1. HyO CID: Asignados a los Componentes. Forman parte de la Decisión de Ejecución del Consejo sobre el PRTR. Imprescindibles para el desembolso del MRR.
2. HyO OA: Asignados a las Medidas. Se definen para la monitorización de los HyO CID. “Monitoring indicators”.
3. HyO de GESTIÓN: Asignados a los Proyectos, Subproyectos en que se desarrollen las Medidas.
4. HyO CRÍTICO: Son HyO de gestión imprescindibles para el cumplimiento de los HyO CID.
6. HyO NO CRÍTICOS: Son HyO de gestión que alimentan los indicadores de los HyO OA.

Para conseguir este objetivo en España se aprobó la **Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (que se compone de trece artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones

33. Como ha destacado Jiménez Asensio (2021), la gestión de los fondos europeos trastoca una concepción tradicional (más bien secular) de entender la gestión pública en España y, más concretamente, la gestión económico-financiera, al plantear abiertamente una serie de premisas, que, si bien no son ni mucho menos nuevas (ya que estaban incorporadas a modelos tales como COSO, EFQM, Compliance, etc.), están tardando mucho tiempo en calar en nuestra cultura político-administrativa, en los sistemas normativos (con algunas excepciones puntuales) y en los propios sistemas de gestión (con excepciones), también en los económico-financieros. Y, entre esas premisas nuevas, destaca sobremanera la dimensión preventiva (con su particular arquitectura de herramientas), muy ligada también a un enfoque de riesgos, que adquiere un protagonismo estelar en estos momentos.

finales y cuatro anexos³⁴) mediante la que desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos previstos en los componentes del PRTR³⁵. Y se aplicará a todos los entes del Sector Público y a cualquier otro agente implicado en su ejecución³⁶.

La regulación –que se fundamenta en el *principio de compromiso con el resultado*– es un nuevo modelo de gestión de riesgos donde la prevención es la pieza sustantiva de un sistema de integridad institucional. Para ese carácter preventivo se deben establecer mecanismos para la detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés. Por ello, la norma impone que toda entidad decisoria o ejecutora del PRTR deberá disponer de un Plan de Medidas Antifraude que permita garantizar el cumplimiento de estos principios³⁷. Esta herramienta de gestión tiene como finalidad salvaguardar los intereses financieros de la Unión y para su elaboración, son de aplicación las definiciones de fraude, corrupción y conflictos de interés contenidas en la Directiva (UE) 2017/1371 y en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

La puesta en funcionamiento del modelo de planes de prevención del fraude obliga a ciertas reflexiones. Una primera si era necesario un modelo singular y si la opción no presupone que nuestro sistema ordinario resulta, pues, insuficiente. Una segunda, ya sobre la concreta articulación de estos planes antifraude es si los mismo obedecen a un mero control formal o deberían descansar sobre un modelo resultados. En todo caso, resulta evidente la insuficiencia del modelo *check list*, pues tal práctica debe ser un mero indicador y no el objetivo. Además, conviene reflexionar acerca de si las autoevaluaciones han cumplido su fin pues existe la percepción, desde una valoración externa, que está existiendo excesiva autocomplacencia, donde se constata una clara insuficiencia en tanto no se supervisa adecuadamente las soluciones adoptadas. Este panorama nos debe alertar sobre el riesgo de que la Unión europea no valide el sistema.

La correcta ejecución de los fondos europeos es fundamental y aconseja **un enfoque basado en la responsabilidad, cumplimiento de las obligaciones y la auditoria de resultados frente a la observancia formal previa**. Por ello, en mi

34. En la Orden se establecen dos instrumentos de apoyo: en el Anexo II.B.5, un cuestionario de autoevaluación relativa al estándar mínimo y en el Anexo III.C, las orientaciones sobre medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses y el modo de proceder en el supuesto de que se detecten posible fraude que se inicia con la suspensión inmediata del procedimiento.

35. Hay que recordar que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», al indicar que «se hace preciso desde un primer momento el refuerzo de medidas que garanticen una correcta adecuación a derecho de las operaciones proyectadas y ejecutadas de modo que la flexibilización de algunos controles no provoque situaciones indeseadas.

36. En un documento fechado el 24 de enero la Secretaria General de Fondos Europeos, a través de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ha publicado las «Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en al art. 6 de la Orden HFP 1030/2021» (Ver documento íntegro: [Orientaciones plan antifraude PRTR_SGFE_MHFP_enero 2022](#)).

37. Este es uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la Administración que significa la introducción de técnicas de *compliance* utilizadas por las empresas en el Sector Público, siguiendo los marcos de integridad institucional de la OCDE.

opinión, el control *a posteriori* deberá **incluir un modelo de auditoría de costes cuyo diseño y puesta en funcionamiento deberá descansar en los órganos de control externo** (protagonistas del seguimiento e incidencias en las ejecuciones de los contratos). Y las observaciones que formule el OCEX competente (sea el estatal o el autonómico) tendrían carácter obligatorio para el contratista. Un nuevo modelo de control por auditorías financieras y de cumplimiento que, como bien observa Quiros Castro (2021) no contemplan la consecución de los objetivos que persigue la realización del gasto, ni la pertinencia de las acciones elegidas para abordar un determinado proyecto o inversión, ni si los recursos disponibles, siempre escasos en las Administraciones Públicas, se han dispuesto con la máxima eficacia y eficiencia, ni tampoco la aportación final: el impacto global de esos objetivos y acciones en la sociedad y en el desarrollo y mejora del sistema económico de un país³⁸.

Necesitamos, pues un cambio de modelo, tanto en la gestión como en el control que supere la actual configuración “vertical” a favor de un sistema horizontal que alinea en el tiempo tanto la gestión como la fiscalización, que debe descansar la eficacia del resultado y cumplimiento de los principios frente al control de formalidades. Un modelo, como bien sugiere Iglesias Rey (2020) enfocado a la gestión preventiva de riesgos, que se centre en la gestión sistemática del riesgo, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento, para la medición del desempeño y detección de aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas.

Y aquí la capacidad de las Comunidades Autónomas es “amplia” y podría ser aprovechado para articular un moderno sistema de prevención del control del fraude que pivote sobre la auditoría de los resultados y facilitan la correcta gestión en tiempo real de las diferentes decisiones públicas de trascendencia financiera.

5. Gestión de fondos NGEU y distribución competencial. Análisis de las posibilidades

Aunque los cimientos de la gestión del PTRR en España tengan marcado carácter centralizador la concreta articulación práctica del mismo ofrece oportunidades de “diversidad de gestión” para las Comunidades Autónomas, lo que puede ser un elemento dinamizador en aras a promover la articulación armónica de los denominados círculos de excelencia –excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento). Así, tanto los contratos públicos como las subvenciones derivadas de los fondos europeos, tienen que estar directamente alineados con los objetivos de los fondos europeos, sin que interpretaciones formales puedan ser utilizadas como freno al cambio de cultura en la gestión de la contratación pública. En el actual contexto postpandem-

38. Como bien explica, desde la perspectiva del gasto público y su obligada eficacia y eficiencia, el *spending review* se muestra como una evaluación adecuada, sin que ello obste a la realización de otras evaluaciones de las políticas públicas que lo complementen para obtener una visión global de impacto y resultado.

mia y de una “diferente” gestión pública derivada de los fondos *next generation*, *las distintas técnicas administrativas deben servir* para movilizar inversiones sostenibles que permitan la reconstrucción y la resiliencia. Carece de fundamento jurídico-europeo un modelo de colaboración público-privada alejada de lo que son los nuevos cánones de una gestión estratégica y responsable de los modelos de colaboración con el sector privado como pilar de garantía de los derechos sociales de la ciudadanía. Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones son esenciales en el “norte” de la nueva brújula en la gestión de los fondos europeos y en la concreta arquitectura de las distintas soluciones de contratación pública que se adopten.

En esta línea de repensar la contratación pública desde una perspectiva estratégica posiciona claramente, por cierto, el Consejo de la Unión Europea, en el documento “Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente” (2020/C 412I/01), donde, tras hacer una prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica. En este documento se indica que *“Hay que reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública”*³⁹. En este nuevo contexto hay importantes retos y desafíos donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables que deben ser debidamente alineados desde la perspectiva del principal bien jurídico a proteger⁴⁰.

Contratación pública estratégica que no debe ser una mera opción sino que debe alinearse con la finalidad de consolidar una compra pública responsable (Lazo Vitoria, 2018), como, en el citado contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, se reivindica en la denominada Carta de Zarago-

39. Y para ello se PIDE a la Comisión y a los Estados miembros *que cooperen en la elaboración de directrices y criterios por medio de una metodología común para ayudar al sector público a aprovisionarse a través de cadenas de suministro transparentes, fiables, flexibles y diversificadas con el objetivo de reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública. Y se PIDE también a los Estados miembros que elaboren políticas y estrategias de compra integrales que, en particular, deben centrarse en sectores en los que la demanda pública tiene un impacto significativo, como los medicamentos, los productos sanitarios o las tecnologías de la información, teniendo asimismo en cuenta aspectos relativos a la resiliencia, la gestión de riesgos y la seguridad del suministro. (negrita nuestra).*

40. Por ello, estrategia y una eficiencia administrativa no unidimensional (que atiendan a la idea de valor y no de mero gasto) deben prevalecer sobre una cruda consideración del precio único como factor determinante en la compra pública.

za⁴¹, donde se indica que en el papel de liderazgo en materia de sostenibilidad social y ambiental, el sector público ejerce, mediante este instrumento del contrato público, de motor necesario para vincular el rendimiento económico con el compromiso social y la dirección ética de las empresas, poniendo en valor la gestión empresarial con propósito (así se ha venido destacando, también, por el Foro de Compra Pública Responsable)⁴². Para ello hay que superar interpretaciones rígidas y un tanto descontextualizadas para, por ejemplo, integrar como regla general en las cláusulas de los contratos públicos requisitos que contemplen aspectos sociales y medioambientales, superando una estricta vinculación directa al objeto del contrato para combatir la precarización, deslocalización o falseamiento de la competencia, sin incurrir en discriminación. Igualmente, medidas para facilitar la participación de las pymes en la contratación pública y promover la innovación. Todo ello con una total garantía de integridad salvaguardada por la transparencia y la competencia. Y en esta línea las condiciones sociales y ecológicas son uno de los principales ejemplos de esta visión estratégica en la contratación pública desde la perspectiva de la sostenibilidad, claramente amparada por varios de los ODS. Y, en consecuencia, podemos ya afirmar que están admitidos y fomentados por las instituciones supranacionales, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una “potestad” al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, calidad ambiental, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE.

Lo que se acaba de exponer explica que la contratación pública puede –y debe, insistimos– ser una técnica que impulsa la consecución de objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos (Gimeno Feliu, 2006).

La nueva realidad jurídico-económica de la contratación pública exige una visión estratégica en un contexto económico globalizado. Una correcta utilización del contrato público (también de las ayudas públicas), como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada desde los mercados orientales, y la crisis derivada de

41. Firmada el 10 de noviembre de 2021 puede consultarse su contenido y adhesiones en: <http://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>. Sobre los ODS y la contratación pública vid. Gimeno Feliu (2021 b, pp. 67-100) y Moreno Molina (2022, pp. 29-32).

42. La Comisión Europea publicó el 20 de mayo de 2021 la Comunicación COM(2021) 245 final, referida a su informe «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior». En el *Informe* se concluye que “*resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE*”. El 18 de junio de 2021 se publicó la guía de la Comisión «Adquisiciones sociales –Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas– 2.a edición» (2021/C 237/01), en la que se incide en que “*Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos)*”.

la invasión rusa de Ucrania, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo⁴³.

Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración (Moreno Molina, 2018a).

En esta línea debe recordarse que compra pública sostenible y la consecuente introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (eco etiquetas, productos reciclables, sistemas de depuración de vertidos, etc.) son admitidas ya desde hace tiempo como válidas por las Instituciones europeas (Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública). Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y art. 4 y 11)⁴⁴. Y en el art. 45 de nuestra Constitución (Pernas García, 2012). Por ello la legislación española de contratación pública incorpora en su articulado numerosas posibilidades prácticas para articular una estrategia de “compra verde” (Lazo Vitoria, 2018). Compra verde desarrollada por el art. 31 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Otro tanto sucede con las condiciones que integran aspectos sociales, admitidas cuando éstos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato (así desde la Comunicación interpretativa de la Comisión de 10 de noviembre de 2001), lo que refleja la idea de que la contratación pública es una herramienta para la efectividad de políticas públicas. La extensión de estas cláusulas, y sus distintas posibilidades, en una realidad incorporada de forma decidida a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada

43. Así lo advierte, recordamos, la Comisión Europea en la Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE –Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final–. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017 COM(2017) 572 final. La denominada Cumbre de Versalles (11 de marzo de 2022) insiste en la necesidad de una estrategia común para poder combatir la dependencia y las variaciones de los precios y dependencia común y avanzar hacia un modelo de “soberanía europea”.*

44. El art. 11 señala que «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Puesto que hace referencia al principio de integración ambiental en cada una de las políticas entre las que se encuentra la del mercado interior, afectando, en consecuencia, directamente a la contratación pública.

(Gallego Córcoles, 2018). Interesa mucho insistir en la dimensión cualitativa de la compra pública en relación a los aspectos sociales (a los que se refiere claramente la LCSP), que se convierte en una exigencia de la correcta gestión contractual (Molina Hermosilla, 2021). En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada.

Por todo lo que se acaba de exponer, el diseño y selección de los proyectos a financiar con estos fondos europeos se debe “pensar en verde” y en “sostenibilidad social”, no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor (Gimeno Feliu, 2022). Esta exigencia de sostenibilidad ambiental debe articularse en la priorización de los proyectos de infraestructuras a financiar, que deberán cumplir los objetivos de la Agenda Verde Europea y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitarias (no puede olvidarse la exigencia de neutralidad climática). Desde esta perspectiva, parece oportuno que la norma legal a la que nos venimos refiriendo determine de forma clara los objetivos que se pretenden fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular. Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que, el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología. Así, la contratación pública derivada para hacer frente a la pandemia es la ventana de oportunidad para un cambio de modelo de la gestión pública que haga del contrato público (en su dimensión de sostenibilidad) una palanca de primer orden para activar el cambio económico. Un modelo económico que se debe alinear con los ODS (el objetivo 12.7 se enfoca específicamente en promover “prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”).

Las exigencias y criterios vinculados a la sostenibilidad (como concepto paraguas) deben ser el pilar fundamental de toda contratación pública derivada de estos fondos, superando inercias formalistas que exigen una vinculación estricta con el objeto de la licitación (Fernández Acevedo, 2017). Los fines de los fondos europeos, marcados por el reglamento de la UE son, insistimos, la nueva “brújula” en la determinación de criterios de adjudicación y de exigencias de ejecución, sin olvidar el carácter instrumental de los contratos públicos derivados de estos fondos (que no responden a necesidades ordinarias sino al fin de invertir recursos públicos para transformar y reactivar el país). El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que “piense en verde” y en “sostenibilidad social”, no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor (Gimeno Feliu, 2021 a).

Por otra parte, hay que insistir que una correcta aplicación estratégica del contrato público puede servir para activar un escudo económico para proteger a

los sectores productivos más “contagiados” (en especial Pymes y autónomos). La utilización de criterios sociales o ambientales, en tanto implican una mayor calidad de la prestación, deben servir para “forzar una comparación de ofertas” global, y no para optar entre modelos sociales o no sociales de la oferta (así lo admite la STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos* que permite establecer como criterio de adjudicación un elemento no intrínseco del producto a suministrar, como es su procedencia del comercio justo, para apreciar su calidad). Esto explica por qué en ciertas ocasiones la estrategia social o ambiental del contrato aconseja prestar especial atención a la fase de ejecución, mediante condiciones especiales de ejecución que serán obligatoria para todo licitador que aspire a la adjudicación (Medina Arnaiz, 2013). Regular las retribuciones mínimas del personal y su forma de acreditación periódica, prever la obligación de subcontratación de ciertos elementos del contrato con determinados colectivos sociales (como empresas de iniciativa social), imponer penalidades contractuales que “estimulen” el correcto cumplimiento de la sensibilidad social del contrato, son, entre otras, previsiones muy eficaces en la consolidación de una contratación socialmente responsable eficaz (sin obviar el importante efecto didáctico para extender estas propuestas al sector privado). Conviene, por ello, prestar especial atención a las condiciones de ejecución, pensadas en clave estratégica para preservar la mejor calidad de la prestación (de Guerrero Manso, 2018). Por ello, como bien propone Bernal Blay en relación a los contratos derivados de los fondos MRR (2021, p. 226) *“dichos contratos también deberán incluirlas, e incluso aumentarlas, lo cual tiene todo sentido a la vista de que entre los objetivos del Mecanismo se encuentra, entre otros, la transición ecológica, el crecimiento sostenible, el empleo, la investigación, el desarrollo y la innovación”*.

Las Comunidades Autónomas también pueden diseñar un modelo de control de ejecución diferente, que pivote sobre la resolución extrajudicial de los conflictos (así, por ejemplo, Andalucía). En la resolución de los posibles conflictos interpretativos puede resultar de interés utilizar fórmulas de arbitraje administrativo⁴⁵. Esa es la intención (interpretación auténtica) de que ahora la LCSP no contenga ninguna previsión al respecto (a diferencia de la norma anterior, que lo prohibía para los contratos administrativos), que habilita un espacio de libertad para que cada órgano de contratación opte, o no, por fórmulas de arbitraje en la ejecución contractual⁴⁶. Lo que puede favorecer inversiones, en tanto supone

45. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en repetidas ocasiones sobre su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, el Tribunal (STC 9/2005, de 17 de enero, que ratifica y amplía otras anteriores, como las STC 176/2006 y 13/1997) ha señalado que ni siquiera los interesados que optan por el arbitraje están renunciando por completo al derecho a la tutela judicial efectiva para esa controversia concreta, pues el control jurisdiccional sobre el laudo, a través de la acción de anulación, sigue garantizado. En efecto, la acción de anulación junto con el necesario auxilio que debe prestar la jurisdicción para ejecutar el laudo garantiza también el respeto a la tutela judicial efectiva.

46. La LCSP pretende ser “neutra” frente a la opción de utilización del arbitraje en la ejecución de los contratos públicos, de tal forma que corresponde al órgano de contratación decidir sobre su conveniencia. Lo que es evidente es que el arbitraje en contratos públicos en otros países no es nada excepcional y que en contratos complejos suele ser una muy buena opción. Esta posibilidad ha sido muy bien explicada por el profesor García-Alvarez (2020, pp. 549-564), que analiza el concreto

de seguridad jurídica y capacidad de respuesta jurídica rápida (e independiente) así como evitar problemas de cara a futuras auditorías europeas con descertificaciones.

En definitiva, desde la gestión de los fondos europeos las Comunidades Autónomas gozan de amplias posibilidades para articular sus propias políticas públicas, lo que puede permitir opciones diferenciadas que eviten una indebida y no deseada armonización de las respuestas jurídicas.

6. A modo de reflexiones finales

Frente a inercias o dogmatismos, la situación “global” y la propia finalidad de los fondos europeos NGEU obliga a repensar soluciones jurídicas en la utilización de los mismos que, desde el respeto a los criterios de distribución competencial, promuevan la eficacia de las políticas públicas y que concilien los intereses públicos en juego, diseñando procedimientos eficaces y eficientes, que pongan el acento en la calidad de la prestación y que eviten una indebida deslocalización empresarial (Gimeno Feliu, 2022).

La experiencia de la crisis sanitaria y de la gestión de los fondos europeos es la oportunidad para impulsar una transición “no ruidosa” hacia una nueva gobernanza pública en un modelo descentralizado y de respeto del legítimo ejercicio de las competencias propias, que supere la “presión política” de hacer más por menos y a corto plazo (por supuesto, que supere la inercia de hacer todos lo mismo) y de revisar el dogma del precio como elemento determinante (Gimeno Feliu, 2019 b). Una gestión pública que piense en inversión y no en gasto, y que desplaza un modelo vertical, claramente superado, por un nuevo modelo horizontal y transversal donde el adecuado cumplimiento de los fines públicos son la clave de un correcto *check-list*⁴⁷.

Los fondos europeos nos plantean interrogantes que exigen, como respuesta, la convicción para avanzar hacia una forma distinta de hacer gestión pública, que se cimiente en una adecuada planificación, la calidad de la prestación (y de su resultado en términos de valor), una eficaz cooperación interadministrativa, una innovadora visión del procedimiento en cuanto a su función y objetivos (donde la calidad es un paradigma irrenunciable) pensado en el mejor cumplimiento del fin público que es la causa del contrato (Pernas García, 2021). Y, sobre todo, como hemos venido explicando desde hace tiempo, a una nueva cultura de la

ámbito de esta fórmula de resolución extrajudicial de conflictos. También Bernal Blay (2021) y Gimeno Feliu (2022).

47. De especial relevancia el documento del Consejo de la Unión Europea: “Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente” (2020/C 4121/01) donde, tras hacer una prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica. En este documento se indica que *“Hay que reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública”*.

colaboración a nivel público-público y público-privada (siempre justificada y debidamente alineada con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante) basada en la lógica del *win/win* y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración (Caamaño, Gimeno, Sala y Quinteros, 2017).

Lo que exige “cambiar el rumbo” tanto de la gestión (para superar la inercia del procedimiento y avanzar en la idea de proyectos), como del control, para centrar, muy especialmente en los fondos NGEU, la atención a la correcta y eficaz ejecución derivada de los mismos (Iglesias Rey, 2021 b) diseñados para la reconstrucción de Europa (que piensan, por tanto, en Europa y para Europa). La capacidad autonómica para, aun desde la mera gestión, articular un modelo propio de sus políticas públicas, es de gran relevancia y clave para una mayor eficacia.

El control a posteriori de hitos y objetivos, debidamente ajustado a las características de cada Comunidad Autónoma, podría una nueva regulación que pivote sobre un modelo de auditoría de costes, cumplimiento de objetivos y comprobación de implantación de estrategias de prevención frente al fraude cuyo diseño y puesta en funcionamiento deberá descansar en los órganos de control externo, que tendrán un papel principal en el seguimiento e incidencias en las ejecuciones de los distintos contratos *in time*. Y, en todo caso, la interpretación deberá tener un alcance funcional que ponga en valor los principios y finalidades de estos fondos NGEU, lo que obliga a “actualizar” ciertas prácticas interpretativas formales (Gimeno Feliu, 2022).

Desde este contexto los fondos europeos (quizá por las inercias de las decisiones adoptadas en la pandemia) han servido de fuerza centrípeta en su concreta articulación y no parecen responder a una verdadera co-gobernanza en las decisiones adoptadas⁴⁸. Pero ofrecen, pese a un diseño excesivamente centralizador y de marcado carácter vertical (y quizá excesivamente “politizado”), un margen para facilitar una “singular” articulación harmónica de los denominados círculos de excelencia, que permitan, con las “asignaciones concretas” repensar la arquitectura y fundamento del concreto ejercicio de las políticas públicas a nivel de Comunidades Autónomas que garantice la esfera competencial derivada del marco constitucional y estatutario. Así, en las decisiones de ejecución de los proyectos las Comunidades tienen una importante capacidad de orientar la eficacia de sus políticas públicas para poner el acento en el mayor valor añadido desde la perspectiva de calidad y de garantía de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios o suministros, así como su rentabilidad. En especial se consideran válidos cualquier criterio o condición que permita, por ejemplo, corregir el desempleo juvenil, fomentar los rendimientos ambientales o la compra de proximidad de alimentos, en tanto fines contemplados de forma expresa en el Reglamento europeo de gestión de estos fondos.

48. Hay que recordar, insistimos, que el Tribunal Constitucional ha negado que la financiación europea pueda ser utilizada como elemento para alterar los principios generales de reparto de competencias (STC 128/1999). La condición de garante del cumplimiento de las obligaciones frente a la Unión Europea no altera la posición del Estado en punto a la gestión de los fondos (entre otras, STC 149/1998).

Es posible, por tanto, aun a pesar de la clara intromisión en el legítimo ejercicio constitucional de competencias por un exceso “centralizador” de las mismas, desarrollar por cada Comunidad Autónoma un modelo propio de gestión de estos fondos clave NGEU en clave de gestión responsable, abierta, innovadora, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora. Pero para ello hace falta, por supuesto, decisión para ofrecer alternativas de gestión y una visión proactiva y no meramente reactiva del ejercicio propio de las políticas públicas. Estos fondos nos ponen en la encrucijada para validar el liderazgo institucional público y del modelo de gestión del poder descentralizado en España. No podemos equivocarnos. Ni dar un paso atrás.

7. Bibliografía

AGUADO I CUDOLA, V. (2021). La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico, Aranzadi, Cuzur Menor.

ALONSO GARCÍA, M.^a C. (2015). Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde. En AA. VV. *Las nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 279-289). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2018). Contratación pública ecológica. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público*, III (pp. 2753-2806). Valencia: Tirant lo Blanch.

ARAGÃO, A. (2018). Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: Situación actual y desarrollos futuros. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 163-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.

BAÑO LEÓN, J. (2021). La ejecución del mecanismo europeo de recuperación y resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados* núm. 7.

BERRAQUERO ESCRIBANO, I. y LUQUE MAGAÑA, M. (2021). Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 321-345.

BERNAL BLAY, M. A. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 10, 211-252.

— (2021). La gestión contractual de los fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 217-245.

BLANCO LÓPEZ, F. (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 18.

BUSTOS PRETEL, G. (2021). Ante el ensayo de simplificación y agilidad administrativa por decreto. En M. C. Campos Acuña (dir.), *La gestión de los fondos Next Generation*, La Ley Wolters Kluwer, pp. 217-269.

CAAMAÑO, F., GIMENO, J. M.^a, SALA, P. y QUINTEROS, G. (2017). *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.

CALVO LÓPEZ, S. (2020). Impacto del programa Next Generation EU en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico. *Revista Administración y Ciudadanía*, 15, pp. 441-476.

COLAS TENA, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, pp. 37-51.

DELGADO, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2021/2 (50), pp. 5-12.

DELGADO FERNÁNDEZ, M.^a R. (2016). El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex*, 7.

DONCEL NÚÑEZ, S. y FUERTES FERNÁNDEZ, A. (2021): La dimensión presupuestaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: especialidades en materia de gestión y control, en *Economía Industrial*, núm. 419, pp. 127-139.

ESTEVE PARDO, J. (2015a). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Innap Investiga.

— (2015b). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.

— (2017). Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, 202, 305-336.

ESTEBAN RÍOS, J. (2021). Vías para la agilización de las subvenciones financiadas con fondos de la unión europea: la adaptación al instrumento europeo de recuperación y más allá. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, monográfico núm. XX, pp. 247-289.

— (2022). Contratos públicos y límites para los licitadores, bienes y servicios de países terceros: evitar la “competencia desleal” para reforzar el mercado interior, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 217.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2017). Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta. En M. M.^a Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (coords.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 77-126). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2018a). Incorporación cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 29-51). Barcelona: Atelier.

— (2018b). Los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (pp. 1387-1393). Valencia: Tirant lo Blanch.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018). La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las Administraciones Públicas. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 23-48). Sevilla: Universidad de Sevilla.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2016). Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.

FRACCHIA, F. (2017). Público y privado en la gestión de los servicios públicos locales: entre externalización y remunicipalización. En AA. VV. *Los servicios públicos locales. Re-municipalización y nivel óptimo de gestión* (pp. 80-116). Madrid: Iustel – Fundación Democracia y Gobierno Local.

GALÁN VIOQUE, R. (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, núm. 4.

— Cláusulas sociales y contratación pública: la experiencia del Derecho de la Unión Europea. *Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, núm. 62, 2021, pp. 82-97.

GARCÍA-ALVAREZ GARCÍA, G. (2020). El arbitraje en la ejecución de los contratos públicos”, José María Gimeno Feliú (dir.) y Carmen de Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2019*, Cizur Menor, pp. 549-564.

GARCÍA ROMERO, B. y PARDO LÓPEZ, M. (dirs.). (2018). *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*. Cizur Menor: Aranzadi.

GIMENO FELIU, J. M.^a (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Civitas.

— (2013). *Compra pública estratégica*. En J. Pernas García (coord.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2015a). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En AA. VV. *Las nuevas directivas de Contratación Pública* (pp. 37-105). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2016). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158.

— (2017). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. En T. Font y A. Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp.

241-287). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.

— (2018). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

— (2019a). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159.

— (2019b). 25. La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones, Aranzadi.

— (2020). La crisis sanitaria Covid-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 42-53.

— (2021a). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, Cuadernos de Derecho Local núm. 55.

— (2021 b). La agenda de Naciones Unidas entorno a los objetivos de desarrollo sostenible y contratación pública. De las ideas a la acción”, en libro colectivo dirigido por J. Esteve Pardo Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales, Serie Claves del Gobierno Local núm, 32, Fundación y Democracia Gobierno Local, Madrid, pp. 67-100.

— (2021 c). “Integridad y transparencia en la contratación pública. De las ideas a la acción”, en libro col. Ética pública en el siglo XXI. INAP, Madrid, pp. 31-54.

— (2021 d). “*Los fondos europeos next generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal*”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 214, 2021.

— (2022) “*El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad*”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 59, 2022.

GIMENO FELIU, J. M.^a et al. (2019). *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cámara de Comercio de Barcelona – Esade.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42.

— (2018). Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.

DE GUERRERO MANSO, C. (2018). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIX, 141-177.

IGLESIAS REY, P. (2021 a). La necesaria transparencia, integridad y el control preventivo de riesgos en la gestión de los fondos europeos covid. En libro

colectivo *El control externo y fomento de la integridad: experiencias en la prevención de la corrupción* (coord. por María Begoña Villaverde Gómez), pp. 175-197.

— (2021 b). El reto pendiente en la época post pandemia: El necesario control preventivo de los riesgos en la fase de ejecución. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 21, 2021, pp. 65-86.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021). Principio de «buena gestión financiera», prevención del fraude y fondos europeos. En su blog <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/11/21/principio-de-buena-gestion-financiera-prevencion-del-fraude-y-fondos-europeos/>.

— (2020). “¿Gestión de fondos europeos *Next generation* con una administración obsoleta?”. <https://rafaeljimenezasensio.com/inicio-3/>.

KÖLLING, M. (2021). “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 55, pp. 14-36.

LAZO VITORIA, X. (2018). La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, especial referencia al coste del ciclo de vida, en *Compra pública verde*, Lazo Victoria (dir.), Atelier.

LONGO MARTÍNEZ, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Extra 3, 52-73.

LÓPEZ GUERRA, J. (1998). “Conflictos competenciales, interés general y decisión política” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1. Septiembre-diciembre 1988. pp. 77 y ss.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2005). Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 22, pp. 759-805.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (2021). *Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP*, www.obcp.es.

MAZZUCATO, M. (2021). “No desaprovechemos esta crisis”: fortalecer el sector público como premisa para la recuperación. *Galaxia Gutemberg*.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2013). Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 121, 87-97.

— (2014). Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española. En AA. VV. *La contratación pública a debate: presente y futuro* (pp. 299-344). Cizur Menor: Civitas.

— (2018a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En AA. VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2020). “Un consumo responsable por parte de las entidades del sector público”, *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, núm. 93, pp. 834-863.

— (2021). “Los retos de la contratación pública en clave europea”, *Observatorio de Contratos Públicos 2020*, pp. 51-90.

MIRANZO DÍAZ, J. (2020). *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*, Aranzadi.

MORCILLO MORENO, J. (2016). Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al *dumping* social intracomunitario. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 180-209.

MOLINA HERMOSILLA, O. (2021). *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era Covid-19*, Comares, Granada.

MORENO MOLINA, J. A. (2009). Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y del empleo. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 83, 37-46.

— (2017). Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373.

— (2018a). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2018b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47.

— (2018c). Objetivos y novedades destacables de la Ley 9/2017 de contratos del sector público. *Revista Gallega Administración Pública*, 55.

— (2021). La ejecución de los fondos de recuperación europeos: Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020. *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 119, pp. 281-312.

— (2022). *Compra pública socialmente responsable*. Tirant lo Blanch, Valencia.

NAVARRO MOLINES, G. (2021): *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*, Madrid, Wolters Kluwer.

NOGUERA DE LA MUELA, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU) PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En libro col. *Observatorio de los contratos públicos 2020 / coord. por Carmen de Guerrero Manso; José María Gimeno Feliú (dir.)*, pp. 407-447.

PALACÍN SÁENZ, B. (2022). *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Editorial BOE, Madrid.

— (2016). La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control? *Gabilex*, 7.

PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2020). *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

PAZOS VIDAL, S. (2021). El Plan de Recuperación de la Unión Europea. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, pp. 49-87.

PERNAS GARCÍA, J. (2011). *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.

— (2012). El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales. En F. López Ramón (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012* (pp. 299-323). Cizur Menor: Civitas.

— (2020). La “contratación circular”: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/opinion/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia>.

— (2021). Comprar «rápido» y «estratégicamente» en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 20, 2021 (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 155-216.

— (dir.). (2013). *Contratación Pública Estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

— Quiros Castro, C. (2021). La (tan) necesaria auditoría de resultados en el mecanismo de recuperación y resiliencia. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 20, (Ejemplar dedicado a: Fondos Europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: Ejecución y auditoría), pp. 347-367.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a (2017). Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M.^a Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 147-179). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 31-44). Cizur Menor: Aranzadi.

— (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. y HERCE MAZA, I. (2019). La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Extra 1 (ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP).

SALA SÁNCHEZ, P. (2014). La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica. *Revista española de control externo*, 16 (46), 11-122.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación, Cuadernos de Derecho Local núm. 55, en especial pp. 62-85.

SÁNCHEZ BARRUECO, M.L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 69, 2021, pp. 555-599.

SANMARTÍN MORA, A. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011*. Civitas.

— Especialidades en materia de contratación para la eficacia y agilidad en la gestión de los fondos europeos» en Campos Acuña C. (Dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 375-404.

SANTIAGO FERNÁNDEZ, M.^a J. (2018). Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Sevilla: Universidad de Sevilla.

SANZ RUBIALES, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente “comprador” al Estado “ordenador”. *Revista de Administración Pública*, núm.205, 49-80.

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2015). La contratación pública se tiñe de verde. En AA. VV. *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial. Las Nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 317-328).

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2016). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Cizur Menor: Aranzadi.

— (2021). Central Purchasing Bodies in Spain, *Centralising Public Procurement. The Approach of EU Member States* (European Procurement Law series), Edward Elgar Publishing, UK, (pp. 278-298).

VALERO TORRIJOS, J. (2020). Inteligencia Artificial y contratación del sector público. Disponible es: www.obcp.es.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm.186, 91-135.

VÁZQUEZ MATILLA, J. (2020). Fondos europeos Covid-19: pautas para la gestión exitosa de las contrataciones públicas maximizando los fondos y evitando las correcciones, en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 170, 2020, pp. 29-35.

VELASCO CABALLERO, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales, *REALA*, núm. 16.

EL DISEÑO Y LA GOBERNANZA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN CLAVE TERRITORIAL

Silvia Díez Sastre

Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: I. Planteamiento. II. Participación territorial en el diseño del PRTR. 1. A nivel europeo. 2. A nivel interno. 3. En el Derecho comparado. III. Gobernanza del PRTR. 1. Gobernanza institucionalizada. 1.1. *Dirección, coordinación, seguimiento y control.* 1.2. *Participación y cooperación territorial.* 2. Gobernanza no institucionalizada (PERTE). Anexo. Bibliografía.

I. Planteamiento¹

Es una opinión ampliamente compartida que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –aprobado en el marco del Programa Next Generation EU y, en concreto, del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)– supone un punto de inflexión para nuestro país en los planos económico, político y social². Jurídicamente, su diseño y ejecución, así como las reformas que lleva aparejadas, constituyen un nuevo material que debe ser objeto de análisis y reflexión. Son numerosos los estudios que se han realizado ya con el fin de identificar los distintos cambios normativos que se están produciendo, interpretar su alcance y determinar sus efectos³. En esta línea, se trata de discernir las tendencias hacia las que camina

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2020: “El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado” (referencia: PID 2020-115834RB-C31), dirigido desde la Universidad Autónoma de Madrid.

Agradezco a Paula Robert (becaria de colaboración) y a Mariona Noguera (becaria del Instituto de Derecho Local de la UAM), su ayuda en la elaboración de los datos empíricos que se muestran en este trabajo sobre la ejecución del PRTR.

2. Sobre la trascendencia del programa Next Generation EU, entre otros: DE FEO, A. y RUIZ DE LA OSSA, T., “El desafío del programa NextGenerationEU”, *Informe Comunidades Autónomas 2020*, IDP, pp. 77-93.

3. Sirvan como ejemplo los siguientes trabajos, sin ánimo de exhaustividad: SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 52-87 y también “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La col·laboració publicoprivada en el procés

una Administración de la recuperación orientada a la superación y gestión de los retos ineludibles que se plantean en el presente y han dejado de ser preocupaciones del futuro. Del Estado, del sector público, se requiere una capacidad de gestión estratégica sin precedentes, que está disciplinada, en gran medida, por las directrices de las instituciones europeas. En este contexto, las preguntas que de forma ineludible se plantean a los juristas son cómo debe diseñarse o adaptarse el Derecho para contribuir a la realización eficaz de estas nuevas exigencias y qué transformaciones se derivan en clave de distribución del poder, tanto entre las instituciones europeas y los Estados miembros –donde la condicionalidad de los fondos del MRR es una nueva herramienta de dirección de reformas nacionales⁴–, como dentro de la estructura territorial de cada Estado.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la repercusión del diseño del PRTR y su modelo de gobernanza en las estructuras del Estado autonómico. Se alinea, así, con otros estudios realizados a nivel interno y en el ámbito comparado sobre la forma en que los planes de recuperación nacionales impactan en estructuras descentralizadas de poder⁵. Conforme al art. 3 del Reglamento del MRR, uno de los seis pilares que aúna ámbitos de actuación de importancia europea es la cohesión social y territorial. Es más, la cohesión económica, social y territorial de la Unión se considera el objetivo general del Mecanismo (art. 4 Reglamento MRR). Esta cohesión no solo debe predicarse de la relación existente entre los distintos Estados miembros, sino también en el seno de cada uno de ellos, con el fin de

d'execució dels plans finançats amb Fons NextGenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l'especial rellevància de les subvencions", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; RAMIÓ MATAS, C., "La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; RIVERO ORTEGA, R. y RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.), *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Ratio Legis, 2021; y CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021. En relación específicamente con las administraciones locales: COLÁS TENAS, J., "Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos de la recuperación", *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 37-51; GALÁN GALÁN, A., "Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; y VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales", *REALA*, núm. 16, 2021, pp. 33-52.

4. BEKKER, S., "The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?", *Politics and Governance*, volume 9, issue 3, 2021, pp. 175-185, p. 175.

5. Así, entre otros, sobre Italia: MENEGUS, G., "The Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the Role of the Regions and Local Entities", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 21-27; CIVITARESE MATTEUCCI, S., "A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021; también, DOMORENOK, E. y GUARDIANCICH, I., "The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality", *Contemporary Italian Politics*, volume 14, issue 2, 2022. En relación con Alemania: KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., "The EU Recovery and Resilience Facility: Federal Conflicts in the Development and Implementation Process in Germany", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 13-20. Sobre España, recientemente: RIVERO ORTEGA, R., "La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 80, 2022, pp. 125-158.

mejorar el nivel de desarrollo de las diversas regiones y de evitar el retraso de las menos favorecidas⁶.

En España la llegada de los fondos europeos se ha planteado, fundamentalmente, en clave de “absorción”, de necesidad de ejecución; lo que puede explicarse por las dificultades que ha tenido en el pasado para ejecutar los fondos europeos –entre 2014 y 2020 solo gastó el 43% de los fondos estructurales y de inversión, situándose a la cola de todos los Estados miembros⁷. No se ha puesto el acento, por tanto, en la relevancia del diseño de los hitos y objetivos en el marco de políticas públicas que sean verdaderamente estratégicas en el medio y largo plazo, que se proyecten de forma multinivel y que sean ejecutables en el corto plazo previsto para garantizar la liberación de los fondos⁸. Tampoco se ha apostado por las estructuras de gobernanza multinivel, mostrando la debilidad de los instrumentos de integración de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que ya había constatado la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico en 2018⁹. Sin embargo, en la medida en que los pilares sobre los que se asienta la recuperación se proyectan sobre importantes competencias regionales y locales, parece muy oportuno preguntarse por el impacto que tienen los planes de recuperación en el modelo territorial de los Estados miembros. En este contexto, el trabajo aborda dos aspectos relacionados con el PRTR: la participación de las entidades territoriales en su diseño (II.) y la configuración de su modelo de gobernanza (III.), diferenciando entre una gobernanza institucionalizada (1.) y otra no institucionalizada, que se refiere a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) (2.). Una vez terminada la exposición, se incluye un Anexo con dos tablas que ofrecen algunos datos relevantes sobre la ejecución del PRTR.

II. Participación territorial en el diseño del PRTR

La elaboración del PRTR ha supuesto el ejercicio de una capacidad decisoria estratégica sin parangón en la democracia. Este plan condiciona de forma directa las inversiones, el gasto, los objetivos y las prioridades de la actuación pública, así como la realización de importantes reformas legislativas de los próximos años (hasta 2026) y el futuro del país en las décadas venideras. Ciertamente, para rela-

6. Así lo dispone expresamente el considerando 3 del Reglamento del MRR.

7. Datos disponibles en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (última consulta, 28 de abril de 2022). Al respecto, PAZOS VIDAL, S., “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, pp. 49-87, p. 64; también, BAÑO LEÓN, J. M^a., “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 7, 2021.

8. Sobre el modelo de ejecución de los fondos en el plano europeo, MARCO PEÑAS, Ester, “Derecho en y tras la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la Covid-19: el alcance de la solidaridad entre Estados miembros en la UE”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 355-373, p. 367.

9. PÉREZ MEDINA, J. M^a., “Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 30, 2020, pp. 17-64, p. 19.

tivizar la trascendencia de los fondos del programa Next Generation EU y, especialmente, de los procedentes del MRR, puede aducirse que esta financiación se suma a la de los presupuestos ordinarios y al resto de los fondos europeos tradicionales que seguirán recibéndose. En la misma línea, puede señalarse el carácter voluntario de los fondos, que pueden solicitarse o no por las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Sin embargo, no puede perderse de vista que su volumen –69.528 millones de euros de transferencias no reembolsables y una cifra similar en créditos disponibles– condiciona las políticas públicas en su conjunto y las líneas de actuación estratégicas del sector público, y de una buena parte del sector privado, en el futuro. Además, la complejidad añadida de su ejecución, que se aleja de las vías habituales de inversión y gasto de los fondos europeos –como los estructurales o los de cohesión–, y el escaso periodo para comprometer el gasto (hasta 2023) consumen en la práctica una parte importante de la capacidad de gestión del sector público. Estas características del PRTR, que se autodenomina un “proyecto de país”¹⁰, parecen justificar por sí mismas la necesidad de involucrar a todos los niveles territoriales de poder¹¹. A pesar de ello, como se analiza a continuación, los planes nacionales de recuperación y resiliencia se han diseñado, en su mayoría, en un contexto de centralización, tanto territorial, como ejecutiva, marcado por la estricta condicionalidad derivada de las normas europeas¹². España no ha sido una excepción en esta tendencia que parece recorrer el panorama comparado.

1. *A nivel europeo*

En el plano europeo, el Reglamento del MRR que prevé la elaboración de los planes de recuperación y resiliencia nacionales articula un procedimiento multi-nivel similar al que se utiliza en los fondos estructurales y de cohesión: existe una primera fase a nivel interno y una segunda fase que se tramita ante las instancias europeas¹³. En la fase interna apenas se establecen exigencias procedimentales. El Reglamento sí regula con mayor detalle aspectos sustantivos, los objetivos y tipos de medidas que podrán establecerse. De este modo, los Estados deben elaborar un plan que deben remitir a la Comisión. En este plan han de programarse las reformas e inversiones que van a financiarse por los fondos del MRR y que deben estar alineadas con los criterios generales y los pilares del Reglamento, así como con el Semestre Europeo¹⁴. El art. 18 prevé el contenido obligatorio del plan, que ha de estar debidamente motivado y justificado. De hecho, solo en este punto se hace referencia a la necesidad de incorporar en el plan “un resumen del

10. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Gobierno de España, 16 de junio de 2021, pp. 14 y 41.

11. En esta línea, en relación con el Plan de Recuperación de Alemania y la participación de los *Länder*, KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., p. 16.

12. AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La organización constitucional de la recuperación. Crónica política y legislativa del año 2021”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 124, 2022, pp. 141-161, p. 146.

13. GÄRDITZ, K. F., *Europäisches Planungsrecht: Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009, pp. 29 ss.

14. KÖLLING, M., “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y negociación”, *QDL*, núm. 15, 2021, pp. 14-36, p. 29.

proceso de consulta, llevado a cabo de conformidad con el marco jurídico nacional, de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas pertinentes” (art. 18.4 q). Una vez remitido el plan, la Comisión procede a su evaluación con criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia –concretados en el art. 19.3 Reglamento del MRR– para, posteriormente, presentar una propuesta de decisión de ejecución del Consejo (art. 20 Reglamento del MRR). Se observa, por tanto, cómo no se establecen disposiciones en torno al procedimiento interno de elaboración.

Esta regulación sobre la forma de aprobación del plan de recuperación y resiliencia de cada Estado miembro proviene del marco de gobernanza propuesto por la Comisión en 2019 para el Instrumento Presupuestario de Convergencia y Competitividad (IPCC), que no llegó a aprobarse. Sin embargo, a diferencia de este instrumento simbólico, que preveía repartir un total de 12 mil millones de euros entre los países de la Eurozona a lo largo de siete años, el MRR es un instrumento estratégico que se proyecta sobre todos los Estados miembros de la UE en la mitad de tiempo y que está dotado con 750 mil millones de euros. La articulación del IPCC, al igual que la de los fondos estructurales o de cohesión, se apoya en una ejecución compartida entre los Estados miembros y la Comisión que se prolonga en un largo periodo de tiempo. Los fondos del MRR, por el contrario, se encuentran bajo la gestión directa de la Comisión y deben impulsar una recuperación rápida en un periodo muy breve¹⁵.

Parece razonable entender que las especiales circunstancias que rodean al MRR, así como su finalidad, deberían haberse proyectado sobre la forma de elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El tratamiento de estos planes como actos administrativos que se aprueban tras la comprobación de su ajuste a una serie de criterios generales no cohonesta bien con su naturaleza esencialmente política y su carácter estratégico. Por otro lado, se producen tensiones internas en la medida en que la ejecución de gran parte de las medidas debe llevarse a cabo por las autoridades regionales y locales, mientras que la representación de los Estados frente a la Unión Europea se asume únicamente por los gobiernos centrales¹⁶. La evaluación por parte de la Comisión debería acompañarse de un alto nivel de consenso interno en cada uno de los Estados miembros, que asegure que las medidas diseñadas son efectivamente idóneas para lograr los fines que se persiguen a nivel europeo. Habría sido oportuno obligar a los Estados a que sus planes de recuperación y resiliencia se hubieran aprobado en sus Parlamentos antes del envío final a la Comisión; de este modo se evitaría, además, una retroacción de la legitimidad democrática de las decisiones que se adoptan en la Unión Europea¹⁷. En la misma línea, la participación de las regiones y de las entidades locales parece fundamental para asegurar que los hitos y objetivos previstos en el plan que afectan a sus competencias,

15. Lllaman la atención sobre esta diferencia, GUTTENBERG, L. y NGUYEN, T., “How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility”, *Jacques Delors Center, Bertelsmann Stiftung*, 11 June 2020, disponible *online*, pp. 1-6, p. 2.

16. KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, *cit.*, p. 17.

17. *Ibidem*, p. 3.

efectivamente son coherentes con las políticas públicas diseñadas en cada territorio y que serán eficaces para lograr los fines perseguidos. Asimismo, involucrar a las entidades territoriales subcentrales contribuye a incrementar la legitimidad política de cada plan nacional y parece un trámite ineludible especialmente en los Estados con modelos de descentralización territorial del poder, como es el caso de España.

No obstante, la ausencia de requerimientos procedimentales de este tipo dirigidos a los Estados miembros es coherente con la manera en que se ha aprobado el propio Reglamento del MRR y el modelo de gobernanza que prevé para su ejecución. No se prevé la participación del Parlamento Europeo en ningún estadio de la ejecución de los planes nacionales. Por lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales de los Estados miembros, el Reglamento del MRR solo prevé en su considerando 34 que “las autoridades regionales y locales pueden ser socios importantes en la aplicación de las reformas y las inversiones. A este respecto, se les debe hacer partícipes y consultar debidamente, de conformidad con el marco jurídico nacional”.

En la práctica, la participación de las autoridades regionales y locales en el diseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha sido débil¹⁸. El dictamen emitido a finales de 2021 por el Comité Europeo de las Regiones sobre la ejecución del MRR (2022/C 97/05) manifiesta que la gobernanza del fondo de manera centralizada y descendente no era adecuada para una herramienta como el MRR, que pretende reforzar la cohesión económica, social y territorial. El enfoque debería ser integrado y ascendente, sobre la base del principio de subsidiariedad y de la gobernanza multinivel. Al fin y al cabo, los entes locales y regionales son responsables de un tercio del gasto público de los Estados miembros y de más de la mitad de la inversión pública de la Unión Europea y son titulares de las competencias para ámbitos políticos clave contenidos en el MRR. A pesar de ello, el Comité pone de manifiesto que los estudios realizados por el Centro de Política Europea y la Fundación Konrad Adenauer demuestran que no se han dado cauces suficientes de participación a las regiones y los entes locales y que, en los casos en que han participado, no es posible saber en qué medida se han tenido en cuenta sus contribuciones. La importancia que tendrán en la práctica las autoridades subcentrales en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no se ha correspondido, así, con su reconocimiento por los Estados en su fase interna de elaboración.

2. *A nivel interno*

En el caso de España, la elaboración del PRTR se regula en 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 (Real Decreto-ley 36/2020). El art. 13 prevé que el Consejo de Ministros apruebe el plan a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y que en el proceso de elaboración inicial “serán oídas las Comunidades Autónomas y las entidades

18. PAZOS VIDAL, S., “El Plan...”, cit., p. 63.

locales y, asimismo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal”. La D.F. 1ª del Real Decreto-ley prevé un largo listado de títulos competenciales, que sustentan las distintas medidas adoptadas. Por lo que se refiere a la aprobación del PRTR, parece que el principal apoyo competencial residiría en el art. 149.1.13ª CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ciertamente, el plan no encaja en las previsiones del art. 131 CE, que, además, habría exigido la aprobación en forma de ley. Y la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter transversal de este título competencial (SSTC 143/2012, de 2 de julio y 135/2013, de 6 de junio), que debe ejercerse para tener una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 100/2020, de 22 de julio). En concreto, la coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es donde parece encajar la elaboración y aprobación del PRTR, permite al Estado coordinar ámbitos competenciales ajenos siempre que incidan en la ordenación general de la economía (STC 45/1991, de 28 de febrero).

De la regulación contenida en el Real Decreto-ley se desprende el control pleno del plan por parte del ejecutivo y la escasa importancia que se da a la participación de los distintos niveles de poder. No se prevé la forma concreta en que se concretará esa participación, que se sitúa, además, al mismo nivel que la de los agentes sociales. A ello se suma que en la práctica la elaboración del plan se estaba llevando a cabo antes de la aprobación de este Real Decreto-ley¹⁹. Todo el proceso se caracterizó, así, por cierta opacidad. No se llegó a conocer el borrador del plan, ni se han conocido las negociaciones realizadas con la Comisión. Hasta el 14 de abril de 2021, día en que el presidente del Gobierno presentó el plan en el Congreso, poco se sabía concretamente del plan que, días después, el 27 de abril, se aprobó por el Consejo de Ministros –publicándose en el BOE el 30 de abril. La Comisión Europea aprobó provisionalmente el plan el 16 de junio y el Consejo dio luz verde el 13 de julio. A nivel interno, el plan no tiene la capacidad de vincular a las asambleas autonómicas ni a las Cortes Generales. Aunque el Reino de España asume la responsabilidad de cumplimiento frente a la Unión Europea en un modelo trazado por el Reglamento del MRR que quiere aislar las obligaciones de los Estados miembros de los posibles ciclos políticos²⁰.

Por lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales, el propio PRTR indica que el diálogo con las Comunidades Autónomas se realizó a través de las Conferencias de Presidentes celebradas en 2020, así como en las distintas Conferencias Sectoriales. Sin embargo, el papel que tuvieron estos órganos de cooperación en la preparación del plan fue anecdótica:

- a) A lo largo de 2020 se celebraron 17 Conferencias de Presidentes, de las cuales 15 se celebraron entre los meses de marzo y julio, donde los asuntos relacionados con la gestión de la pandemia ocuparon la agenda. La preparación del plan únicamente se abordó en las Conferencias de Presidentes celebradas el 4 de septiembre y el 26 de octubre, aunque las notas de prensa disponibles y el

19. Manifiesta su sorpresa sobre esta circunstancia, BAÑO LEÓN, J. Mª., “La ejecución...”, cit.

20. De forma crítica al respecto, CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 25, 35.

Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2020²¹ ponen de manifiesto que el Gobierno informó a las Comunidades Autónomas, sin que se abriera, aparentemente, un diálogo sobre la mejor forma de configurar el plan. Posteriormente, transcurrieron varios meses, que incluyen los momentos de aprobación del PRTR, sin que se volviera a convocar la siguiente Conferencia de Presidentes, que tuvo lugar el 30 de julio de 2021. En esta Conferencia, el presidente del Gobierno informó de la participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Fondo de Recuperación de la UE, una vez que el plan ya se había aprobado por el Consejo. Llama la atención la escasa convocatoria de este órgano en los momentos clave de diseño del PRTR, especialmente cuando durante la pandemia se había convocado de forma habitual. Este hecho parece denotar la ausencia de verdadera voluntad política desde el Estado para involucrar a las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones sobre los fondos Next Generation EU.

- b) Con respecto a las Conferencias Sectoriales, el PRTR menciona la reunión de 7 conferencias distintas, además de dos sesiones de la Conferencia Sectorial del PRTR, con el fin de crear un cauce de información y participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del plan. Esas Conferencias Sectoriales se celebraron, fundamentalmente, entre los meses de diciembre y principios de febrero de 2021, y se refirieron a algunos de los sectores más afectados por el PRTR: reto demográfico, servicios sociales, movilidad y transporte, energía, medio ambiente, transformación digital y educación y formación profesional. Por su parte, las reuniones de la Conferencia Sectorial del PRTR se celebraron en enero y en abril con el fin de presentar el plan a las Comunidades Autónomas. La convocatoria de un total de 8 Conferencias Sectoriales contrasta de forma llamativa con el número total de estos órganos de cooperación creados hasta la remisión del PRTR a la Comisión: 44²².

En este contexto de escasa participación autonómica en la elaboración del PRTR, hay que celebrar la reciente reforma del Reglamento de la Conferencia de Presidentes –aprobado inicialmente el 14 de diciembre de 2009–, que podría mejorar la participación autonómica en posibles modificaciones del PRTR. El nuevo texto está encaminado a reforzar el papel de este órgano, previendo la celebración de dos reuniones anuales, la creación de un comité preparatorio encargado de la elaboración del orden del día y mecanismos de conexión con las Conferencias Sectoriales²³. Asimismo, la creación de nuevas Conferencias Sectoriales de carácter transversal u horizontal (Reto Demográfico, Agenda 2030 y la propia Conferencia del PRTR) y la convocatoria de Conferencias Intersectoriales –que reúnen a representantes de más de una Conferencia Sectorial²⁴– puede reforzar las fórmulas de colaboración y cooperación institucional y los cauces de

21. Disponible en la página web del Ministerio de Política Territorial: <https://www.mptfp.gob.es>.

22. En la actualidad, el número total de Conferencias Sectoriales es de 46. La lista actualizada puede consultarse en la página web del Ministerio de Política Territorial (<https://www.mptfp.gob.es>).

23. Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes (BOE núm. 79, de 2 de abril de 2022).

24. En 2020, el Ministerio de Política Territorial da cuenta de reuniones conjuntas en materia de Agricultura y Sanidad; Educación y Sanidad y Cultura y Sistema Interterritorial de Salud.

toma de decisiones conjuntas. Habrá que ver qué recorrido se da a estos órganos en el futuro.

Más allá de los cauces de cooperación orgánica, hay que recordar que antes de la aprobación del PRTR, algunas Comunidades Autónomas habían aprobado sus propios instrumentos de planificación. Algunos de ellos tenían como finalidad entablar un diálogo, aunque fuera indirecto, con el Estado durante el periodo de elaboración del PRTR²⁵. A pesar de que en estos planes aparecían propuestas concretas, no parece que hayan tenido un eco importante. Aunque el propio plan señala que los planes de las Comunidades Autónomas se han utilizado, junto a las manifestaciones de interés, para identificar posibles proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE).

Por lo que se refiere a las entidades locales, su participación en la elaboración del PRTR se realizó a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que toma parte en la Conferencia Sectorial del PRTR. Además, el plan informa de que en febrero de 2021 se celebró una reunión del Consejo Consultivo de Movilidad convocado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el que participaron la FEMP y entidades locales. No consta que se hayan realizado otro tipo de iniciativas para involucrar a las entidades locales en la toma de decisiones vinculada a la elaboración del plan.

El número de reuniones del Estado con las Comunidades Autónomas y con las entidades locales a través de órganos de cooperación contrasta con las celebradas con Foros de Alto Nivel y Consejos Consultivos, con actores relevantes en cada área de inversión: 25. Aunque más allá del dato cuantitativo, hay que atender a las fechas de dichas convocatorias. Estas citas se desarrollaron de forma continuada entre los meses de septiembre (1), octubre (3), noviembre (5), diciembre (9), enero (2), febrero (4), marzo (1). El conjunto de datos expuestos puede dar cuenta del carácter poco sistemático y, podría decirse, anecdótico, de la participación de las entidades territoriales en la elaboración del PRTR. Esta participación está en la línea de la escasa cultura de diálogo territorial que ha caracterizado el Estado autonómico. La conclusión es que no puede hablarse de una capacidad de influencia real de las entidades territoriales en el diseño del plan, a pesar de que una parte importante de competencias y, por extensión, de sus políticas públicas están directamente afectadas e, incluso, condicionadas, por sus previsiones.

De hecho, el tratamiento que se da en el plan a las Comunidades Autónomas y las entidades locales es, fundamentalmente, el de receptoras de ayudas de programas concretos bien a través de concesión directa o de su participación en procedimientos competitivos –lo que puede generar importantes desigualdades, en la medida en que no todas las administraciones territoriales tienen la misma capacidad de captación y de gestión de los fondos. En la Tabla 1 del Anexo se incorpora un listado de las convocatorias y resoluciones dirigidas a Comunidades Autónomas y entidades locales a lo largo de 2021. En el caso concreto de la

25. Reactivar Navarra, de agosto de 2020; Reactiva Canarias, de septiembre de 2020; especialmente, en esta línea, el Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021-2026, de diciembre de 2020; entre otros.

FEMP, se han celebrado convenios para participar como entidad colaboradora en la adjudicación de subvenciones y se le han concedido directamente subvenciones para ciertos objetivos específicos²⁶. Se puede observar con estas y otras convocatorias cómo en la ejecución del PRTR, el Estado está utilizando su poder presupuestario al margen del sistema de distribución de competencias, tal y como se configuró en la STC 178/2011²⁷, dejando atrás la tradicional jurisprudencia consagrada en la STC 13/1992.

3. *En el Derecho comparado*

La tendencia a la centralización territorial y ejecutiva en el proceso de elaboración de los planes de recuperación y resiliencia también se constata en los países de nuestro entorno que cuentan con un modelo territorial descentralizado, como es el caso de Italia y Alemania. Algunos detalles ponen de manifiesto una mayor apertura tanto a los parlamentos nacionales como a las distintas entidades regionales y locales, que la registrada en España, como se expone a continuación. La comparación demuestra, así, que el grado de centralización de la toma de decisiones ha sido especialmente intenso en nuestro país. A pesar de ello, lo cierto es que el tratamiento último de regiones y entes locales parece ser similar, en la medida en que aparecen fundamentalmente como beneficiarios en procedimientos de adjudicación de subvenciones²⁸.

El gobierno italiano aprobó el plan de recuperación y resiliencia en abril de 2021. Su elaboración se dirigió por el Comité Interministerial de Asuntos Europeos, que reunió los proyectos y propuestas del gobierno central y que esbozó algunas directrices generales. En la primera fase de diseño, las regiones manifestaron su descontento por la ausencia de transparencia en el proceso y su falta de participación. Ahora bien, se dio oportunidad al parlamento de debatir sobre el borrador del plan en enero de 2021 y de formular algunas directrices²⁹. Posteriormente se produjo un cambio de gobierno, que limitó las posibilidades de abrir el proceso de redacción del plan a una mayor participación. De manera que el 25 de abril se volvió a remitir el texto al Parlamento. El papel de las regiones y

26. Así, en 2021: Real Decreto 1070/2021, de 4 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para reforzar la promoción de estilos de vida saludable a través de la creación o rehabilitación de entornos saludables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Comercio, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, como entidad colaboradora en la gestión de las ayudas para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales y turísticas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Real Decreto 1042/2021, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas de violencia machista en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

27. Al respecto, en detalle, CAICEDO CAMACHO, N., “La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, pp. 355-398.

28. En relación con Alemania, KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., p. 18.

29. CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 24.

las entidades locales en esta fase fue marginal; solo se les informó del plan pocos días antes de su envío a la Comisión³⁰.

En el caso de Alemania, la negociación del plan se llevó a cabo fundamentalmente entre la Comisión y el gobierno federal. Los *Länder* fueron informados sobre los aspectos clave del borrador del plan a inicios de diciembre de 2020 en la Conferencia de Ministros de Economía y Hacienda (*Finanzministerkonferenz*), poco antes de que se enviara el borrador a la Comisión. A principios de 2021, se remitió el borrador del plan oficialmente al *Bundestag* y al *Bundesrat*. Durante el primer trimestre de 2021, los *Länder* pudieron enviar comentarios escritos sobre el plan, al igual que asociaciones medioambientales y agentes sociales. Posteriormente, a mediados de abril, antes de que se remitiera el plan a la Comisión, los *Länder* volvieron a tener ocasión de enviar comentarios por escrito al plan³¹.

El *Bundesrat* publicó una declaración en marzo de 2021 agradeciendo el envío del borrador y criticando al gobierno federal por su procedimiento de elaboración. En la declaración se destacaba que una parte importante de los proyectos incluidos en el plan afectaban a competencias exclusivas y compartidas de los *Länder* y que se habían incrementado de forma exponencial las exigencias de coordinación con el fin de evitar solapamientos entre los distintos fondos europeos, restando poder de decisión a las regiones. Además, ponía de manifiesto que la finalidad del MRR, lograr una verdadera transformación económica, solo podía conseguirse incluyendo una perspectiva regional. El gobierno federal se defendió señalando que los *Länder* habían participado por sus cauces habituales y que, además, pueden participar en el desarrollo del Programa Nacional de Reforma que se elabora anualmente en el marco del Semestre Europeo y que se considera un complemento del plan nacional de recuperación y resiliencia³².

III. Gobernanza del PRTR

Uno de los principales retos sobre los que se ha llamado la atención en relación con la ejecución de los fondos procedentes del MRR es la multiplicación de procedimientos administrativos y controles, de manera que se pierda la oportunidad de fomentar reformas estructurales y de promover una verdadera recuperación³³. Con el fin de evitar este tipo de problemas, el Real Decreto-ley 36/2020 adoptó varias medidas relativas a la organización y los procedimientos administrativos. Además, dentro de los instrumentos de gestión del PRTR, creó algunas estructuras administrativas nuevas, que denomina gobernanza, y se remitió a otras ya existentes con el fin de garantizar la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo, y asegurar la participación de los agentes económicos, sociales y políticos y la coordinación entre los distintos

30. MENEGUS, G., “The Italian...”, cit., p. 22.

31. Este proceso se describe por KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU...”, cit., pp. 15, 16.

32. *Ibidem*, p. 16.

33. CORTI, F. y NÚÑEZ FERRER, J., “Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines”, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, Brussels, 2021, disponible *online*, pp. 1-20, pp. 11 ss.

niveles de administración. A continuación, se exponen estas estructuras de lo que puede llamarse una gobernanza institucionalizada. Seguidamente, se dedican algunas líneas a analizar una técnica que puede considerarse de gobernanza no institucionalizada, los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE). Estos instrumentos articulan una colaboración público-privada dirigida a la consecución de objetivos colectivos y públicos que puede considerarse, quizás, más en la línea de la definición de gobernanza que las estructuras que el Real Decreto-ley 36/2020 caracteriza como tales³⁴.

1. *Gobernanza institucionalizada*

La gobernanza –y la mal llamada “co-gobernanza”³⁵– ha sido uno de los mantras utilizados durante la pandemia de forma recurrente que se ha instalado en el lenguaje gubernamental también en la fase de recuperación. En la ejecución del PRTR, el Real Decreto-ley 36/2020 se refiere a la gobernanza para aludir a las estructuras administrativas competentes en este ámbito. El diseño de estas estructuras se ha caracterizado como centralista e, incluso, presidencialista³⁶ –cosa que se ha explicado en la doctrina en términos politológicos, por la existencia de un gobierno de coalición y un sistema de fragmentación de partidos políticos con cierto grado de inestabilidad³⁷. Como se verá seguidamente, hay una tendencia a redirigir el control último de la ejecución del plan al presidente del Gobierno. Además, las referencias a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales se realizan únicamente para establecer estructuras de coordinación y colaboración que, en última instancia, están sujetas a un importante control por parte del Estado³⁸.

1.1. *Dirección, coordinación, seguimiento y control*

En primer lugar, para ejercer las funciones de dirección y coordinación del PRTR se crea la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14 Real Decreto-ley 36/2020). Este órgano establece directrices políticas generales, realiza el seguimiento estratégico del plan y lleva a cabo aquellas otras actividades que pueda encomendarle el Consejo de Ministros. Se trata de un órgano presidido por el presidente del Gobierno y compuesto por los miembros del Gobierno (vicepresidentes y ministros), cuatro secretarios de Estado (Economía y Apoyo a la Empresa, Hacienda, Presupuestos y Gastos y Derechos Sociales), además de la autoridad responsable del MRR y del responsable del

34. Sobre el concepto de gobernanza en la actualidad, por todos: AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 1, 2014, pp. 11-36, p. 17.

35. El término gobernanza ya se anuda a la intensión de un concepto que tiene como una de sus notas esenciales la existencia de algún tipo de interacción entre distintos actores, públicos y privados, normalmente, aunque en la actualidad el término se utilice también para referirse a relaciones de carácter público-público.

36. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 72. También en Italia, el papel del presidente del gobierno es preeminente en el modelo de gobernanza del plan de recuperación y resiliencia: CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further...”, cit., p. 34.

37. PAZOS VIDAL, S., “El Plan...”, cit., p. 68.

38. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “El reto...”, cit., p. 66.

Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que ejerce como secretario del órgano. El máximo órgano de dirección y seguimiento del PRTR está, por tanto, compuesto exclusivamente por miembros del gobierno del Estado, a diferencia, por ejemplo, del órgano equivalente italiano, *cabina di regia*, al que pueden incorporarse, bien los presidentes de las regiones si los asuntos abordados les conciernen de forma directa, bien el presidente de la Conferencia de las Regiones, cuando son todas o varias regiones las concernidas por los asuntos a tratar³⁹.

Esta Comisión cuenta, además, con un órgano de asistencia y soporte técnico, denominado Comité Técnico para el PRTR (art. 15 Real Decreto-ley 36/2020), cuyas funciones son facilitar la documentación necesaria, realizar estudios, informes o análisis, aprobar documentación tipo, como pliegos tipo de licitación o bases reguladoras de subvenciones, aprobar recomendaciones u orientaciones sobre herramientas informáticas o digitales, entre otras. Con estas atribuciones, y dada su vinculación al máximo órgano de seguimiento del PRTR, es sorprendente que en su composición no se incluya a expertos de los distintos niveles territoriales. Conforme a la regulación vigente, la Comisión concreta su composición, que debe elegir con objetividad y criterios técnicos a un máximo de veinte miembros, que deben tener necesariamente la condición de empleado u ocupar el cargo de algún órgano directivo de la Administración General del Estado. Además, su dirección se encomienda a la Autoridad responsable del MRR, que se expone más adelante.

Aunque ya se ha señalado que la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene atribuidas las funciones de seguimiento estratégico del PRTR y que cuenta con un órgano específico de asistencia, el seguimiento de la ejecución del plan se atribuye al Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno con la finalidad concreta de informar de forma directa y continua al presidente del Gobierno. De hecho, este órgano ejerce la secretaría de la Comisión, como se ha visto anteriormente, y también ejerce la secretaría permanente del Comité del PRTR. El carácter presidencial del modelo de gobernanza, al que se ha aludido anteriormente, parece, así, difícilmente discutible. Además, sería oportuno diferenciar en qué consisten las tareas de seguimiento del PRTR, de las de seguimiento estratégico y más teniendo en cuenta que el Real Decreto-ley 36/2020 caracteriza el seguimiento realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y G20 como un seguimiento político (art. 16.2).

Junto a estos órganos de dirección y seguimiento, se crea la Autoridad responsable del MRR y a la Autoridad de control del MRR, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias del Reglamento del MRR. La Autoridad responsable del MRR ante las instituciones europeas se identifica con el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos (art. 20.1 Real Decreto-ley 36/2020). La Autoridad es el punto de contacto de la Comisión Europea y tiene atribuidas las funciones de coordinación de todos los niveles territoriales y entidades del sector público implicadas en el PRTR, así

39. CIVITARESE MATTEUCCI, S., "A further...", cit., pp. 26-27.

como la supervisión del cumplimiento de los hitos y objetivos. Por su parte, la Autoridad de control del MRR es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (art. 21 Real Decreto-ley 36/2020), que tiene atribuida la coordinación de todas las tareas de control que se lleven a cabo en cualquier nivel territorial.

Esta trama orgánica se complementa a nivel autonómico con los órganos que se han creado para facilitar la coordinación de la ejecución del PRTR. La influencia de la estructura creada en el Real Decreto-ley 36/2020 es clara, puesto que es posible identificar órganos similares: un órgano de dirección, seguimiento estratégico y coordinación, que cuenta con la asistencia de un órgano de apoyo⁴⁰. En algunos casos también se replica la estructura de autoridades responsables y de control –como sucede en Canarias y en Extremadura⁴¹. Por lo general estos órganos solo tienen representantes autonómicos, salvo en algún caso concreto, como sucede en *Illes Balears*, donde se prevé la participación plena de los consejos insulares y de los entes locales y las entidades económicas, empresariales, sindicales y sociales del archipiélago⁴²; en Galicia, donde también se prevé la creación de una Comisión paritaria entre la Xunta y la Federación Gallega de Municipios y Provincias⁴³; y en la Comunidad Valenciana, donde también se prevén mecanismos de participación con las entidades locales que reciban fondos del MRR⁴⁴.

1.2. Participación y cooperación territorial

La verdadera gobernanza del PRTR, entendida como la relación entre distintos actores públicos y privados se canaliza a través de distintos órganos. La participación social se articula a través de foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal, creados o impulsados por los minis-

40. Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 3 y 4); Decreto-ley núm. 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia (arts. 3 y 4); Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación (Castilla-La Mancha) (arts. 4 y 5); Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (arts. 60,62).

41. Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado “Next Generation EU”, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 3-8); Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Extremadura) (arts. 3-6).

42. Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 5.7).

43. Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (art. 63.3 y 4).

44. Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19 (arts. 13 *ter* y 30).

terios, que pretenden articular el diálogo, favorecer la discusión y elaborar recomendaciones para conseguir los objetivos del PRTR (art. 17 Real Decreto-ley 36/2020). Además de estos órganos se constituye un foro específico con las organizaciones empresariales y los sindicatos para favorecer el diálogo social (art. 18 Real Decreto-ley 36/2020).

Por lo que se refiere a la cooperación territorial, se crea la Conferencia Sectorial del PRTR como el órgano idóneo para canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en los proyectos del PRTR. Esta Conferencia Sectorial se rige por las reglas generales aplicables a este tipo de órganos, previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 147-152). Está presidida por la ministra de Hacienda y la secretaría técnica se ejerce por la Autoridad responsable del MRR –el reglamento de la Conferencia Sectorial concreta que la secretaría se ejercerá por la persona titular de la Secretaría General de Fondos Europeos. El resto de los miembros serán los consejeros competentes en atención a la materia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas. Además, se prevé la posible convocatoria de representantes de la administración local designados por la FEMP –de hecho, el reglamento del órgano prevé que se convocará obligatoriamente a estos representantes. Esta Conferencia Sectorial cuenta con un órgano de apoyo, la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, que reúne a los responsables en esta materia del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas.

Ahora bien, las decisiones más importantes relacionadas con la implementación del PRTR no se adoptan en este órgano de cooperación territorial. En línea con el art. 44.1 a) Real Decreto-ley 36/2020, afirma el reglamento de funcionamiento de la Conferencia Sectorial que: “No obstante, será objeto de cada Conferencia Sectorial respectiva el reparto de los créditos que corresponda establecer con las Comunidades Autónomas según cada ámbito competencial”. De manera que la adopción de las decisiones más relevantes para la ejecución del PRTR se lleva a cabo a través de las distintas Conferencias Sectoriales. El Estado aplica, así, lo dispuesto en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁴⁵. Entiende que los fondos procedentes de la Unión Europea son créditos del Estado que no han sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas y que deben distribuirse territorialmente en Conferencia Sectorial en la medida en que financien sectores, servicios, actividades o materias en las que exista competencia autonómica.

En la práctica este modelo puede dificultar la coordinación de la gestión de los fondos del PRTR con el resto de los fondos europeos. Para impedirlo, el plan Euskadi Next proponía firmar un único convenio entre cada Gobierno autonómico y el Ministerio de Hacienda para articular la transferencia de los recursos regionalizados a la Comunidad Autónoma, como se realiza para los fondos FEDER. En contrapartida, permite la discusión sobre el reparto de fondos entre todas las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, evitando las relaciones meramente bilaterales. Como se expone en la Tabla 2 contenida en el Anexo, en

45. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153, pp. 135-136.

2021 de adoptaron 9 acuerdos de reparto de los fondos europeos en las diferentes Conferencias Sectoriales y en 2022 hasta abril se adoptaron 2 acuerdos. El ritmo de establecimiento de los criterios de distribución y del reparto parece que debe aumentar, si se quiere cumplir con lo dispuesto en el PRTR. Uno de los problemas de este sistema fuertemente centralizado de reparto de los fondos es que requiere un impulso continuo y reforzado del Gobierno del Estado.

El problema que pueden plantear en la práctica las Conferencias Sectoriales es que su funcionamiento puede atribuir un excesivo poder al Estado, que ya se ha encargado prácticamente por sí solo de diseñar el PRTR, como se ha señalado anteriormente. La existencia de esas distorsiones al sistema competencial puede detectarse analizando los reglamentos de organización y funcionamiento interno que deben aprobar las Conferencias Sectoriales, conforme a lo dispuesto en el art. 147.3 LRJSP. En ese sentido, en algunos casos puede identificarse un papel protagonista del Estado, que no siempre está justificado en sus atribuciones competenciales:

a) El orden del día se fija por la presidencia, que corresponde a un representante de la Administración General del Estado. La fijación del orden del día entraña una capacidad decisoria muy relevante. Se determina el carácter de los asuntos a tratar (consultivo, decisorio o de coordinación) y se fijan, en su caso, los criterios objetivos que servirán de base para la distribución territorial de los créditos presupuestados al inicio del ejercicio económico (art. 86.2 LGP y art. 148.2 f) LRJSP). Ciertamente, los miembros pueden incluir otros puntos, pero el diseño del orden del día otorga un poder determinante. La propia convocatoria de las sesiones se realiza también por decisión de la presidencia, y la convocatoria por el resto de los miembros se limita exigiendo que lo hagan un tercio de los miembros.

b) La forma de adopción de acuerdos suele basarse en el consenso o asentimiento. Los empates suelen dirimirse por el voto de calidad de la presidencia, ocupada por el representante del Estado. Sin embargo, de forma subsidiaria, es habitual que se exija el voto favorable del Estado y una mayoría de los representantes autonómicos, sin distinguir la materia concreta sobre la que se está decidiendo y se establezca cuál es el título competencial del Estado en ese caso. Se atribuye, de este modo, un poder general de veto al Estado⁴⁶. Solo en algunos casos se prevé el necesario voto favorable del Estado únicamente si se ejercen competencias de coordinación o se aprueban planes conjuntos⁴⁷. No se entiende bien esa previsión de voto favorable del Estado en cualquier caso. En muchos supuestos, la competencia estatal puede ser débil (pensemos en asuntos de vivienda, urbanismo y suelo) y no se entiende que se requiera su acuerdo en todo

46. Por poner algunos ejemplos: en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia; en la Conferencia Sectorial de Igualdad; en la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE; en el Consejo para la Unidad de Mercado; en la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo; en la Conferencia Sectorial de Educación, en la Conferencia Sectorial del Deporte; en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

47. Así, en la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y en la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, cuyos reglamentos se aprobaron en 2018 y en 2017, respectivamente.

caso para adoptar decisiones y que no se permita el acuerdo por parte de las Comunidades Autónomas.

Podría aducirse en contra de este argumento que en la práctica parece que no es habitual que se llegue a votar, pero incluso la ausencia de votaciones se puede percibir como un debilitamiento de la posición de las Comunidades Autónomas en estos órganos⁴⁸. Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional dio el visto bueno a la configuración de un papel de superioridad del Estado en la presidencia y convocatoria de estos órganos⁴⁹. Sin embargo, en la actualidad, parece necesaria una mayor justificación de esta estructura y forma de funcionamiento sin distinguir cuáles son los títulos competenciales involucrados en la posible toma de decisiones. Distintos son los casos, que prevé específicamente la LRJSP de ejercicio de competencias de coordinación por el Estado, donde el título competencial sí atribuye al Estado la capacidad de vincular a las Comunidades Autónomas (art. 151.2 a) LRJSP)⁵⁰.

2. *Gobernanza no institucionalizada (PERTE)*

Junto a las estructuras de gobernanza institucionalizadas previstas en el Real Decreto-ley 36/2020, puede hablarse de los denominados proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), que aparecen en los art. 8-11 componiendo el Capítulo II del Título II, dedicado a las “Nuevas formas de colaboración público-privada”. A mi juicio, estos proyectos pueden considerarse un instrumento de verdadera gobernanza no institucionalizada, en la medida en que pretenden entrelazar la colaboración público-pública –ya que tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales pueden participar en estos grandes proyectos– y la colaboración público-privada –pues se entiende que los sujetos privados son los actores fundamentales en los proyectos que se ejecuten hasta el punto de que deben comprometerse según los casos a aportar una mayor o menor financiación. Si la gobernanza supone una verdadera toma de decisiones en red por actores públicos y privados y la puesta en común de medios y financiación pública y privada, los PERTE parecen ser un instrumento de gobernanza. Es más, como se verá, en el marco de los PERTE se crean estructuras de gobernanza público-privada más o menos institucionalizadas, que deben situarse en paralelo a las expuestas en relación con la gestión del PRTR y que plantean importantes retos de encaje entre los distintos órganos de colaboración creados al amparo de los fondos de recuperación.

Los PERTE aparecen ligados a la ejecución de los fondos del PRTR, pero en la Exposición de Motivos se afirma su vocación de permanencia para introducir

48. DE LA PEÑA VARONA, A., ELIZONDO LOPETEGI, A., JUARISTI LARRINAGA, F., MOKOROA ARIZKORRETA, J. L., y MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J., “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, 2015, pp. 23-41, p. 35.

49. STC 76/1983.

50. Sobre el origen de las conferencias sectoriales y crítico con la distorsión del principio de consentimiento de todas las partes en la toma de decisiones, TORNOS MÁS, J., “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 71-91, pp. 72, 76.

nuevos instrumentos de colaboración público-privada que permitan una gestión ágil. Su finalidad es apoyar la puesta en marcha de grandes proyectos que no conseguirían llevarse a cabo únicamente con el impulso del sector privado. El Real Decreto-ley habla de “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española” (art. 8.1 Real Decreto-ley 36/2020) –que pueden encontrar antecedentes históricos, salvando las distancias, en las acciones concertadas vinculadas a los planes de desarrollo⁵¹. A lo largo de 2021 se aprobaron 3 PERTE⁵² y en lo que va de año se han aprobado 6 nuevos PERTE⁵³ y se han anunciado 2 más⁵⁴.

El régimen jurídico contenido en el Real Decreto-ley 36/2020 sobre estos proyectos es ciertamente opaco⁵⁵. Los Ministerios son los encargados de proponer los PERTE al Consejo de Ministros, que es el órgano competente para declarar un proyecto como PERTE (art. 8.2 Real Decreto-ley 36/2020). La propuesta debe acompañarse de una memoria explicativa que describirá la planificación de medidas de apoyo y la colaboración público-privada proyectadas, así como los requisitos para identificar posibles interesados. De la norma se deduce entonces que cuando un Ministerio propone un PERTE todavía no tiene claro qué entidades públicas o privadas van a formar parte de él, aunque sí tiene que haber identificado cuál será la colaboración público-privada proyectada. Parece difícil hacer esa previsión si no se sabe bien quién participará en el PERTE. Lo mismo puede predicarse de las medidas de apoyo, que el Real Decreto-ley no concreta directamente. De hecho, se afirma que “La ejecución de los PERTE se llevará a cabo a través de cuantos mecanismos estén previstos en el ordenamiento jurídico” (art. 8.4 2º párr. Real Decreto-ley 36/2020) y sin distorsionar la competencia efectiva de los mercados (art. 8.5 Real Decreto-ley 36/2020)⁵⁶. La realidad demuestra que los PERTE se financian en gran parte con financiación privada⁵⁷, de

51. Sobre esta cuestión, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 74.

52. PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado, aprobado por Consejo de Ministros el 13 de julio de 2021; PERTE para la salud de vanguardia, aprobado por Consejo de Ministros el 30 de noviembre de 2021; y PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento, aprobado por Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2021.

53. PERTE agroalimentario, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de febrero de 2022; PERTE nueva economía de la lengua, aprobado por Consejo de Ministros el 1 de marzo de 2022; PERTE economía circular, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de marzo de 2022; PERTE para la industria naval, aprobado por Consejo de Ministros el 15 de marzo de 2022; PERTE aeroespacial, aprobado por Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2022; y PERTE de digitalización del ciclo del agua, aprobado por Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2022.

54. PERTE economía social de los cuidados y PERTE de semiconductores.

55. La caracteriza de ambigua, FONT I LLOVET, T., “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142, p. 138.

56. *Guía básica PRTR*, OIRESCON, 21 de abril de 2022, pp. 40 ss.

57. Sirvan de ejemplo los siguientes: el PERTE del vehículo eléctrico contiene una aportación pública de 4.295 millones de euros y una inversión privada de 19.714 millones de euros (Memoria descriptiva PERTE VEC, p. 13); y el PERTE salud de vanguardia prevé una contribución del sector público de 982 millones de euros y una inversión privada de 486 millones de euros (Memoria explicativa PERTE salud de vanguardia, p. 44).

manera que es difícil diseñar y aprobar un PERTE si no se tiene la certeza de que, al menos, determinados actores privados, están interesados o se van a comprometer a la realización de las actuaciones previstas. Sería deseable que el Gobierno hubiese sido más transparente con este proceso de elaboración y reconocimiento de los PERTE.

La decisión del Gobierno sobre el reconocimiento de los PERTE se adopta con un amplio margen de apreciación que, efectivamente, podría llegar a poner en riesgo la competencia en el mercado⁵⁸, si el PERTE estuviera ligado a operadores económicos determinados desde el inicio⁵⁹. El Real Decreto-ley 36/2020 únicamente indica una serie de criterios que se deben valorar por el Consejo de Ministros y que parecen responder al análisis del carácter estratégico de estos proyectos (art. 8.3): a) realizar una importante aportación al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española; b) remediar importantes deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales; c) tener carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i; d) ser grande, en el sentido de que suponga un nivel de riesgo tecnológico o financiero muy elevado; e) favorecer a las pymes y el impulso de entornos colaborativos; f) y contribuir a uno o más objetivos del PRTR. La decisión del Consejo de Gobierno sobre la creación de los PERTE debe estar motivada, como mínimo, con base en estos criterios.

A la vista está que la decisión de declaración de un proyecto como PERTE responde al ejercicio de un importante margen de discrecionalidad política, de dirección de la economía, donde el apoyo competencial que parece sustentar la decisión del Estado es el art. 149.1.13^a CE. La inexistencia de participación territorial en la toma de estas decisiones, esencialmente estratégicas, da cuenta una vez más del elevado grado de centralización de la ejecución del PRTR. A lo que se suma, además, el tratamiento de Comunidades Autónomas y entidades locales como un sujeto más que solicita incorporarse en un PERTE, del mismo modo que cualquier sujeto privado⁶⁰ (art. 9.1 Real Decreto-ley 36/2020).

Las consecuencias jurídicas de la declaración de un proyecto como PERTE no se concretan en el Real Decreto-ley 36/2020. Esta norma solo desarrolla un registro de entidades interesadas en este tipo de proyectos (art. 9). En los PERTE que se han aprobado se hace referencia a distintos tipos de medidas. Así, por ejemplo, en el PERTE del vehículo eléctrico (VEC) se habla de que el proyecto “permitirá articular las inversiones públicas de los diferentes componentes del plan, y coordinar las acciones de los distintos eslabones de la cadena de valor, en aras de lograr el impacto deseado en términos de transformación eficiente del sector”⁶¹. Más adelante se indica que se adoptaran medidas transformadoras –en

58. BAÑO LEÓN, J. M^a., “La ejecución...”, cit.

59. Llama la atención sobre la idea de “reconocimiento” de los PERTE contenida en el Real Decreto-ley 36/2020, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “Reformas jurídicas...”, cit., p. 75.

60. De forma crítica, en relación con las entidades locales, VELASCO CABALLERO, F. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Distribución territorial del poder durante la pandemia”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, AFDUAM Extraordinario, 2021, pp. 61-85.

61. Memoria descriptiva del PERTE VEC, p. 7.

forma de actuaciones integrales, planes y programas, que pueden conllevar el otorgamiento de subvenciones o de subvenciones y préstamos-, y medidas facilitadoras –que incluyen la aprobación de normas, la adquisición de vehículos eléctricos e infraestructuras, así como planes de formación⁶². En otros PERTE la estructura es similar. Las medidas que se incluyen en el PERTE comprenden desde la aprobación o modificación de normas, a la adjudicación de contratos públicos y el otorgamiento de subvenciones o préstamos, entre otras, que se articulan en torno a lo que se denominan medidas transformadoras y medidas facilitadoras. Este conjunto de medidas se articula de un modo similar a al propio PRTR, de manera que la denominación de los PERTE como proyectos puede llevar a confundir su verdadero contenido y finalidad. No contienen proyectos, sino verdaderos planes con objetivos, líneas de acción y medidas, que requerirán de ulteriores proyectos para su ejecución.

Por otro lado, hay que destacar que cada PERTE contiene un sistema propio de gobernanza. La mayor parte tiene una estructura en dos niveles: se establece una estructura de gobernanza interministerial, constituida por un grupo de trabajo interministerial presidido generalmente por un ministro; y se crea en paralelo una Alianza para dar participación al sector privado y a las Comunidades Autónomas. Aunque en algunos de ellos se establecen otras estructuras orgánicas y la Alianza se sustituye por la creación de diálogos bilaterales estructurados. Seguidamente se da breve cuenta de la gobernanza de los PERTE que han sido aprobados:

a) En el caso del PERTE del VEC se establece una gobernanza interministerial a través de la creación de un grupo de trabajo presidido por el ministro de Industria, Comercio y Turismo, así como una Alianza para el vehículo eléctrico y conectado, presidida también por el ministro referido en la que participan representantes de los Ministerios implicados, así como la Mesa de la Automoción, que integra a sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, y las Comunidades Autónomas⁶³.

b) En el PERTE salud de vanguardia la representación privada en la Alianza se llevará a cabo de las principales patronales y asociaciones empresariales, pero se prevé, al menos, la representación directa de Farmaindustria, Asebio y FE-NIN, entre otras. Después se prevé que participen las empresas que asuman compromisos de co-inversión y las empresas que lideren iniciativas privadas vinculadas al PERTE. Se añade que se evitarán los conflictos de interés adoptando las medidas necesarias. Además, se establece que la vicepresidencia se ejercerá por un representante del sector privado⁶⁴.

c) En el PERTE de energías renovables, la gobernanza también se articula en dos niveles: gobernanza interministerial, con un grupo presidido por la ministra

62. *Ibidem*, p. 10.

63. *Ibidem*, p. 15. Al respecto, MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La colaboración...”, *cit.*, p. 46.

64. Memoria explicativa PERTE salud de vanguardia, p. 84. Esto puede recordar a la estructura del *Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung* de Suiza, compuesto por miembros del sector público y del sector privado y presidido, necesariamente, por un representante del sector privado y creado para reaccionar frente a situaciones de crisis.

para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y una Alianza para las renovables innovadoras, el hidrógeno renovable y el almacenamiento, que incluirá a las pymes, administraciones, sociedad civil, centros tecnológicos y otras entidades que hayan sido adjudicatarias de alguno de los instrumentos de apoyo del PERTE⁶⁵.

d) En el PERTE agroalimentario la gobernanza interministerial queda en manos de un grupo de trabajo copresidido por los titulares del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Se pone el acento en la necesidad de evitar duplicidades como consecuencia de la utilización de fondos tanto del PRTR como de otros fondos europeos. En un segundo nivel, se crea la Alianza del PERTE Agroalimentario, copresidida por los Ministerios aludidos anteriormente, que incluirá a representantes de las Comunidades Autónomas, representantes del sector privado, organizaciones agrarias, cooperativas agroalimentarias, centros tecnológicos y otras entidades que hayan sido adjudicataria de alguno de los instrumentos de apoyo contemplados en el PERTE⁶⁶.

e) El PERTE Nueva Economía de la Lengua crea un grupo de trabajo interministerial presidido por la ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Alianza para la Nueva Economía de la Lengua presidida por esta misma ministra y con vicepresidencias del ministro de Cultura y Deporte y el ministro de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación. Se nombrará, además, un Comisionado Especial para la Alianza, representado por una persona de reconocido prestigio en este ámbito, que será el encargado de coordinar el grupo interministerial –llama la atención que coordine un órgano de coordinación de la Administración General del Estado una persona que, en principio, parece que se elige en atención a sus conocimientos y prestigios en el ámbito de la lengua y la cultura. Asimismo, se prevé que el Consejo de Ministros pueda crear mesas sectoriales formadas por entidades privadas, Universidades, Comunidades Autónomas, entidades locales y la FEMP. De forma complementaria se crean también un Consejo Consultivo, formado por instituciones relevantes en el ámbito de la lengua, la cultura, la ciencia y la tecnología y se crea un Foro de la Alianza para realizar actividades de encuentro y divulgación⁶⁷.

f) El PERTE de la Economía Circular crea un grupo de trabajo interministerial presidido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. A diferencia de los anteriores, no se crea una Alianza única para el PERTE. Se llevarán a cabo diálogos bilaterales estructurados en los que participará la Administración y las distintas asociaciones sectoriales. Como mínimo se prevén los siguientes diálogos: en el sector textos (con el Observatorio del Sector Textil y de la Moda), en el sector del plástico (con ANARPLA y ESPLÁSTICOS) y en el sector de las energías renovables (sobre aerogeneradores, con AEÓLICA; sobre módulos solares fotovoltaicos, con UNEF; y sobre pilas y baterías con AEPIBAL)⁶⁸.

65. Memoria descriptiva PERTE ERHA, p. 76.

66. Memoria descriptiva PERTE Agroalimentario, pp. 90-91.

67. Memoria técnica PERTE Nueva Economía de la Lengua, pp. 38-40.

68. Resumen ejecutivo PERTE Economía Circular, pp. 51-52.

g) En el PERTE de la Industria Naval (NAVAL) se prevé una gobernanza interministerial constituida por un grupo de trabajo presidido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Al igual que en el PERTE Agroalimentario, se prevé que se evite la doble financiación con distintos fondos europeos. Con respecto a la colaboración público-privada se crea la Alianza del PERTE NAVAL presidida por el Ministerio mencionado. La vicepresidencia se ocupará por una persona de reconocido prestigio en el sector. Formarán parte de ella los miembros del grupo de trabajo y representantes del sector⁶⁹. No se dan más datos sobre la composición de la Alianza.

h) El PERTE Aeroespacial prevé que se cree un órgano colegiado interministerial, en el que se puedan incluir representantes de la Agencia Espacial Europea, del Gobierno de la República Portuguesa y el consejero coordinador de la Representación Permanente de España ante la UE. Todos estos miembros serán miembros natos facultativos de la Alianza del PERTE Aeroespacial. No se dan más detalles sobre la composición de esta Alianza ni sobre cuáles serán sus funciones⁷⁰.

i) Por último, el PERTE de digitalización del ciclo del agua cuenta con un grupo de trabajo con representación de los Ministerios y Comunidades Autónomas implicadas, presidido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En otro nivel, se alude a la necesidad de articular la colaboración con las confederaciones hidrográficas, cuencas intracomunitarias, Mancomunidad de los Canales del Taibilla, todas las Comunidades Autónomas y las entidades locales a través de la FEMP. Pero no se indica cómo se va a llevar a cabo dicha colaboración. Por otro lado, la relación con los actores privados se llevará a cabo a través de diálogos bilaterales estructurados en los que participará la administración –se entiende que del Estado– con las distintas asociaciones sectoriales relacionadas con la gestión del agua (Mesa del ciclo urbano del agua, AEAS, AEOPAS, AGA, FENACORE, ONG ambientales, etc.)⁷¹.

El escenario descrito abre varias preguntas desde una perspectiva jurídica. Las más inmediatas podrían ser las siguientes: cuál va a ser el régimen jurídico de funcionamiento de estos órganos de gobernanza, especialmente las Alianzas y los diálogos bilaterales estructurados, que se han creado directamente por el Consejo de Ministros y que no tienen encaje directo en la Ley 40/2015; cómo se va articular la relación entre estas estructuras de gobernanza y las Conferencias Sectoriales para evitar duplicidades en el caso de que se aborden temas que afecten a estos órganos; cómo se van a relacionar entre sí estas estructuras de gobernanza de los PERTE cuando haya ámbitos en los que puedan tratar cuestiones conexas⁷²; y qué otras finalidades pueden tener estas Alianzas más allá de la ejecución del PRTR –sin duda, la creación de redes de actores públicos y privados en asuntos de carácter estratégico puede ser una buena iniciativa que se proyecte especialmente en otros ámbitos como la seguridad nacional o la protección ci-

69. Memoria descriptiva PERTE NAVAL, pp. 69-70.

70. Memoria técnica PERTE Aeroespacial, pp. 54-55.

71. Memoria descriptiva PERTE Digitalización del Ciclo del Agua, pp. 50.

72. Sobre la interrelación entre los asuntos de varios PERTE, MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La colaboración...”, cit., p. 47.

vil⁷³. La cuestión está en determinar las implicaciones jurídicas de estas iniciativas que, en este momento, no acaban de estar consolidadas. En otro plano, parece obligado cuestionarse si todas estas estructuras organizativas van a ser verdaderamente funcionales y eficientes en un contexto donde el tiempo apremia y si el Gobierno va a tener capacidad para impulsar todas y cada una de ellas.

Por lo que respecta a la implementación de los PERTE, en el marco de algunos de ellos se han publicado algunas convocatorias de ayudas. Es el caso del PERTE del VEC, el primero en aprobarse, en el marco del cual se han aprobado las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado⁷⁴, así como la convocatoria posterior de ayudas para 2022⁷⁵. Desde la aprobación del PERTE se ha tardado cerca de seis meses en aprobar las bases reguladoras de las ayudas. En el caso del PERTE salud de vanguardia, se ha publicado recientemente la primera convocatoria de ayudas para la transición industrial del sector farmacéutico y del sector de productos sanitarios⁷⁶. También se ha tardado cerca de seis meses en realizar esta convocatoria. De momento no se han encontrado más ayudas publicadas en relación directa con los PERTE ni en el BOE ni en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones. Es de esperar que este ritmo se incremente, pues de lo contrario es posible que no se logre responder a los hitos y objetivos previstos en el PRTR. De no hacerlo, puede ponerse de manifiesto la dificultad del Estado para gestionar de forma centralizada estos proyectos estratégicos.

73. En detalle, TACKENBERG, B., FATHI, R., SCHÜTTE, P. M. y FRIEDRICH, F., “Resilienz durch Partizipation – Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisatorischer Ebene”, en S. Voßschmidt y A. Karsten (eds.), *Resilienz und kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Kohlhammer, 2019, pp. 146 ss.

74. Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, modificada por la Orden ICT/359/2022, de 25 de abril.

75. Orden ICT/209/2022, de 17 de marzo, modificada por la Orden ICT/426/2022, de 13 de mayo.

76. Orden de 6 de mayo de 2022.

ANEXO

Tabla 1. Resoluciones, convocatorias y bases reguladoras de ayudas dirigidas a las Comunidades Autónomas y las entidades locales – clasificación en función del tipo de adjudicación, directa o competitiva (2021)

Adjudicación directa
Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 902/2021, de 19 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones, para el ejercicio presupuestario 2021, destinadas a la financiación del desarrollo de actuaciones de la inversión “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Real Decreto 983/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Resolución del SEPE de 21 de diciembre de 2021, por la que se aprueba, por el procedimiento de trámite anticipado, la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación de la inversión del Componente 23 “Programa de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el ámbito territorial de la ciudad de Ceuta
Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

<p>Real Decreto 1100/2021, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para el desarrollo de actuaciones de la inversión «Nuevos proyectos territoriales para asegurar la accesibilidad universal a la vivienda a personas mayores, con discapacidad y/o en situación de dependencia», en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 1073/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destinos Xacobeo 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Adjudicación competitiva</p>
<p>Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021</p>
<p>Orden ICT/949/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización, y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden ICT/951/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las líneas de ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Orden TES/1151/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación de las inversiones del componente 23 “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos vulnerables.” y “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Emprendimiento y microempresas” en las ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>

<p>Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2021, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las Entidades Locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el refuerzo de redes de varamientos y rescate de especies marinas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente al año 2021</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la Convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para apoyo a grandes proyectos transformadores de índole científico-técnica para la promoción de la bioeconomía y la contribución a la transición ecológica en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a 2021</p>
<p>Resolución 28 de septiembre de 2021 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., por la que se aprueba la publicación de la Convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el fomento de actuaciones dirigidas a la renaturalización y resiliencia de ciudades españolas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a 2021</p>
<p>Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria de las mismas</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en el BOE.

Tabla 2. Asuntos abordados en las Conferencias Sectoriales en relación con el PRTR (2021-abril de 2022)

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
2021		
1. Conferencia Sectorial de Educación	10/02	Propuestas para el MRR en el ámbito de la educación
2. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	30/06	Información sobre fondos de recuperación en el ámbito sanitario
	14/07	Propuesta de acuerdo de distribución de crédito a las Comunidades Autónomas por importe de 398.993.103 euros para inversión en equipos de alta tecnología con cargo al PRTR (componente 18)
	04/11	Propuesta de acuerdo de criterios de distribución de crédito a las Comunidades Autónomas para formación de profesionales sanitarios (componente 18)
	24/11	Información sobre distribución de crédito del Componente 18 a INGESA para la formación continuada de profesionales sanitarios en 2021
3. Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	26/05	Informe de los programas e inversiones del PRTR (componente 2)
	21/07	Acuerdo de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla de las ayudas para rehabilitación de edificios públicos del PRTR
4. Conferencia Nacional de Transportes	14/05	Informe sobre inversiones y programas de los componentes 1 y 6 del PRTR Informe sobre Orden de bases reguladoras para ayudas a municipios para implantar zonas de bajas emisiones
	20/10	Consulta sobre proyecto de RD y criterios de reparto y distribución territorial de la línea de ayudas de concesión directa a las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla para transformar flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera
	05/11	Acuerdo de distribución territorial de créditos de los ejercicios 2021 y 2022 para la financiación de actuaciones de los componentes 1 y 6

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
5. Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	11/01	Información sobre los criterios de reparto de los fondos para el componente 4
	14/04	Previsión de distribución territorial de créditos en 2021 en el marco del PRTR
	15/06	Consulta sobre propuesta de acuerdo sobre criterios de reparto y distribución territorial de créditos para actuaciones de conservación de biodiversidad y restauración de ecosistemas del componente 4; subvenciones de los parques nacionales; subvenciones para Reservas de la Biosfera Información sobre orden de bases y convocatoria de subvenciones para renaturalización y resiliencia de ciudades de más de 50.000 habitantes; para apoyo a programas y proyectos de investigación sobre gestión de biodiversidad; sobre proyectos transformados de promoción de bioeconomía y transición ecológica; para refuerzo de redes de varamientos y rescate de especies marinas; y para apoyar a centros de rescate depositarios de especímenes vivos decomisados
	09/07	Acuerdo de criterios de reparto y distribución territorial de créditos por importe de 511.250.000 euros para componentes 4 y 5.
	29/09	Presentación de la guía DNSH
	15/12	Acuerdo por el que se aprueba la segunda distribución de créditos del componente 4 por importe de 226.750.000 euros
	6. Conferencia Sectorial de Cultura	23/07
7. Conferencia Sectorial de Industria y de la pyme	13/05	Presentación del PRTR
8. Conferencia Sectorial de Igualdad	19/04	Acuerdo sobre criterios de distribución del crédito del plan “España te protege” con cargo al PRTR
9. Conferencia Sectorial de Comercio Interior	28/07	Presentación de órdenes de bases reguladoras y convocatorias de las líneas de ayuda al comercio
10. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	28/04	Informe sobre el PRTR: informe sobre inversiones y reformas relacionadas con las políticas activas de empleo y protocolo de centros de orientación y emprendimiento
	21/07	Proyectos de orden Ministerial que establecen las bases reguladoras del Programa INVESTIGO; el programa de primera experiencia profesional en las Administraciones públicas; y el programa de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
11. Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia	30/04	Acuerdo de criterios de distribución y reparto del crédito asignado por el MRR en el Ministerio de Justicia en 2021
	03/12	Propuesta de acuerdo de criterios de distribución y reparto del crédito del MRR para el Ministerio de Justicia en 2021 Plan de medias antifraude por el que se configura el sistema de gestión del PRTR
12. Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (denominada posteriormente Conferencia Sectorial para la Transformación Digital)	27/05	Avances en el PRTR Iniciativas del PRTR lideradas por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
	06/10	Avances en el PRTR Acuerdo de distribución territorial y criterios de reparto de financiación de actuaciones de refuerzo de conectividad en polígonos industriales y centros logísticos y en centros públicos de referencia; y de infraestructuras de telecomunicaciones en edificios del componente 15 Acuerdo de distribución territorial y criterios de reparto de créditos para financiar el programa de emisión de bonos para colectivos vulnerables del componente 15 y las actuaciones de capacitación digital de la ciudadanía del componente 19
13. Conferencia General de Política Universitaria	15/02	Información sobre el PRTR en lo referente a Universidades
14. Conferencia Sectorial de Energía	11/01	Debate e inicio de primeras líneas de ayudas en el marco del PRTR
	05/07	Estado de situación del PRTR
	09/12	Plan de Gestión y Reporte del PRTR, estado de situación y gestión de convocatorias publicadas, y nuevos programas de ayudas
15. Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	29/07	Información sobre el PRTR y sobre los planes complementarios con Comunidades Autónomas ligados al MRR
	08/11	Acuerdo que establece el marco para implementar los planes complementarios del componente 17
16. Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	15/01	Acuerdo sobre distribución de fondos del PRTR a Comunidades Autónomas y EELL
	25/05	Gestión de proyectos financiados con el PRTR
	27/10	Aprobación de criterios de reparto del fondo para una vivienda accesible en el marco del PRTR

Conferencia Sectorial	Fecha	Previsión en el orden del día
17. Conferencia Sectorial de Reto Demográfico	14/05	Información sobre el PRTR
18. Conferencia del PRTR	21/01	Constitución de la Conferencia Sectorial y presentación del PRTR
19. Conferencia Sectorial para la mejora regulatoria y el clima de negocios	22/07	Presentación del PRTR
2022		
1. Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	11/03	Acuerdo que establece el segundo marco para la implementación de los planes complementarios del componente 17
2. Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	16/03	Avances del PRTR Iniciativas del PRTR lideradas por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial y por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
3. Conferencia Sectorial de Turismo	29/03	Ratificación de la modificación del acuerdo que fija los criterios de distribución y el reparto del crédito para actuaciones de inversión por entidades locales del componente 14 por un total de 615.000.000 euros. Ratificación de acuerdo que aprueba la propuesta de reparto de crédito para proyectos de eficiencia energética de empresas turísticas del componente 14
4. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	06/04	Distribución de fondos para políticas activas de empleo en 2022, financiadas con el MRR Informe sobre el PRTR
5. Conferencia Sectorial de Cultura	07/04	Acuerdo de distribución territorial de los créditos del componente 24 para revalorización de la industria cultural para 2022 (93.924.434,80 euros) y 2023 (21.498.777 euros)

Fuente: elaboración propia a partir de los informes publicados por el Ministerio de Política Territorial sobre el contenido del orden del día de las Conferencias Sectoriales (última consulta: 3 de mayo de 2022).

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 1, 2014, pp. 11-36.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La organización constitucional de la recuperación. Crónica política y legislativa del año 2021”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 124, 2022, pp. 141-161.

BAÑO LEÓN, J. M^a., “La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 7, 2021.

BEKKER, S., “The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?”, *Politics and Governance*, volume 9, issue 3, 2021, pp. 175-185.

CAICEDO CAMACHO, N., “La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, pp. 355-398.

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021.

CIVITARESE MATTEUCCI, S., “A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

COLÁS TENAS, J., “Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos de la recuperación”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 37-51.

CORTI, F. y NÚÑEZ FERRER, J., “Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines”, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, CEPS, Brussels, 2021, disponible *online*, pp. 1-20.

DE FEO, A. y RUIZ DE LA OSSA, T., “El desafío del programa NextGenerationEU”, *Informe Comunidades Autónomas 2020*, IDP, pp. 77-93.

DE LA PEÑA VARONA, A., ELIZONDO LOPETEGI, A., JUARISTI LARRINAGA, F., MOKOROA ARIZKORRETA, J. L., y MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J., “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, 2015, pp. 23-41.

DOMORENOK, E. y GUARDIANCICH, I., “The Italian National Recovery and Resilience Plan: coordination and conditionality”, *Contemporary Italian Politics*, volume 14, issue 2, 2022.

DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

FONT I LLOVET, T., “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142.

GALÁN GALÁN, A., “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

GÄRDITZ, K. F., *Europäisches Planungsrecht: Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009.

GUTTENBERG, L. y NGUYEN, T., “How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility”, *Jacques Delors Center, Bertelsmann Stiftung*, 11 June 2020, disponible *online*, pp. 1-6.

KÖRNER, A. S. y SCHELLER, H., “The EU Recovery and Resilience Facility: Federal Conflicts in the Development and Implementation Process in Germany”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 13-20.

MALARET I GARCÍA, E. y PADRÓS I CASTILLÓN, X., “La collaboració publicoprivada en el procés d’execució dels plans finançats amb Fons Next-GenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l’especial rellevància de les subvencions”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

MARCO PEÑAS, Ester, “Derecho *en y tras* la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la Covid-19: el alcance de la solidaridad entre Estados miembros en la UE”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 355-373.

MENEGUS, G., “The Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the Role of the Regions and Local Entities”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 22, 2021, pp. 21-27.

PAZOS VIDAL, S., “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, pp. 49-87.

PÉREZ MEDINA, J. M^a., “Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 30, 2020, pp. 17-64.

RAMIÓ MATAS, C., “La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l’Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

RIVERO ORTEGA, R., “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, 2020, pp. 83-97.

— “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 80, 2022, pp. 125-158.

RIVERO ORTEGA, R. y RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (coords.), *Moderización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Ratio Legis, 2021.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M^a. A., “El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas”, *QDL*, núm. 55, 2021, pp. 52-87.

— “Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021.

TACKENBERG, B., FATHI, R., SCHÜTTE, P. M. y FRIEDRICH, F., “Resilienz durch Partizipation – Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisatorischer Ebene”, en S. Voßschmidt y A. Karsten (eds.), *Resilienz und kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Kohlhammer, 2019.

TORNOS MÁZ, J., “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 71-91.

VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, *REALA*, núm. 16, 2021, pp. 33-52.

VELASCO CABALLERO, F. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Distribución territorial del poder durante la pandemia”, F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.), *Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones*, *AFDUAM Extraordinario*, 2021, pp. 61-85.

III.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Actividad político-institucional

El panorama político en Andalucía ha experimentado cambios como efecto de la sacudida que supuso el anuncio de la moción de censura en la Región de Murcia en el mes de marzo. A partir de entonces, las fuerzas políticas entraron en una dinámica de preparación de una posible convocatoria electoral. Una dinámica que se ha ido intensificando con el tiempo, aunque la convocatoria de elecciones no se haya materializado y, de hecho, el gobierno haya insistido en el mensaje de que su idea es agotar la legislatura y que sólo podría haber lugar a un eventual adelanto de elecciones por razones técnicas, salvo que la inestabilidad de los apoyos del gobierno en el Parlamento no le permitiera sacar adelante sus iniciativas.

Ya en el propio mes de marzo, el entonces portavoz de Vox en Andalucía «exigió» la convocatoria de elecciones. A partir de este momento, se ha registrado un creciente desapego de esta formación con respecto a la acción del gobierno. En el mes de mayo, se registró un cambio en la portavocía del Grupo Parlamentario de Vox en el Parlamento de Andalucía y, paralelamente, un endurecimiento progresivo de la crítica de esta fuerza política al gobierno, lo que es importante, si se recuerda que el gobierno de coalición entre Partido Popular y Ciudadanos se encuentra en minoría y venía obteniendo apoyo parlamentario de Vox.

Como muestra de lo anterior, en el propio mes de mayo, el Parlamento acordó devolver al gobierno el Proyecto de ley de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía. La enmienda a la totalidad presentada por el grupo entonces denominado Adelante Andalucía salió adelante gracias al apoyo del Grupo Socialista y de los diputados no adscritos procedentes del primero y a la abstención de los diputados de Vox. El dato es importante porque este proyecto de ley era uno de los ejes fundamentales de la política del gobierno.

La anterior situación se recondujo cuando el Consejo de Gobierno volvió a presentar el citado proyecto de ley, que, en esta segunda ocasión, superó el debate de totalidad y fue aprobado el 25 de noviembre con el voto favorable de los diputados de Vox y la abstención de los del grupo Socialista, tras la incorporación de enmiendas de estos grupos. Sin embargo, el 24 de noviembre, el Parlamento rechazó el Proyecto de ley del presupuesto de la comunidad autónoma, tras votar todos los diputados, salvo los pertenecientes al Grupo Popular y al de Ciudadanos, a favor de la devolución de aquéllos, como consecuencia de sendas enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos Socialista, Unidas Podemos por Andalucía y Vox en Andalucía. En esta ocasión, los diputados de Vox, al

contrario de lo que había sucedido en ocasiones anteriores, no retiraron su enmienda a la totalidad y se alinearon con la opción de devolver el presupuesto, tras una intervención de su portavoz muy dura con el gobierno en el debate de totalidad.

Este escenario ha dado lugar a que la coalición de gobierno haya puesto en práctica en el tramo final del año una línea política de «geometría variable», tendente a abrirse a negociar y aprobar enmiendas de los grupos de la oposición y, con ello, a diversificar la procedencia de los apoyos con los que sacar adelante sus iniciativas legislativas. Como resultado, lo cierto es que el gobierno ha conseguido la aprobación de los últimos proyectos de ley y la convalidación de sus últimos Decretos-leyes, unas veces con el apoyo del Grupo Vox en Andalucía, y otras con el apoyo o la abstención del Grupo Socialista y de Unidas Podemos. El rechazo a los presupuestos ha quedado como excepción a esta regla. De hecho, con ocasión de los presupuestos hubo, incluso, negociaciones entre el gobierno y el PSOE que no llegaron a fructificar.

En el PSOE, se convocaron las primarias para elegir al nuevo secretario general del partido en Andalucía, que tuvieron lugar el 13 de junio. En ellas, Juan Espadas Cejas, alcalde de Sevilla, se impuso a Susana Díaz Pacheco y, con ello, quedó designado como candidato *in pectore* a la presidencia a la Junta de Andalucía cuando se produjera la convocatoria electoral. Esto dio lugar a cambios en los puestos relevantes del Grupo Parlamentario Socialista y a que se abriera en la principal fuerza de la oposición un proceso de renovación de sus dirigentes provinciales. El relevo ha producido también un cambio en el discurso del PSOE, que ha mostrado su mano tendida a pactar con el gobierno las iniciativas legislativas más importantes, aunque, de momento, como se vio con ocasión del debate sobre los presupuestos, los resultados de esta nueva línea política son desiguales.

También ha habido movimiento en Ciudadanos. En el mes de julio hubo cambios en los diputados titulares de la secretaría y las portavocías del grupo parlamentario, en lo que los medios de comunicación han explicado como una acción tendente a asegurar que la actuación del grupo sea más afín a la línea de la dirección de dicho partido en Andalucía. Este partido celebró también primarias a mitad de diciembre, de las que salió designado nuevamente Juan Marín Lozano, actual vicepresidente del Consejo de Gobierno, como candidato en las elecciones.

El Grupo Parlamentario Adelante Andalucía cambió su nombre por el de Unidas Podemos por Andalucía. Además, otras dos diputadas afines a la línea de Teresa Rodríguez-Vázquez Rubio abandonaron el grupo y se convirtieron en no adscritas. De este modo, el grupo queda con seis diputados, procedentes de Izquierda Unida, mientras que hay once diputados no adscritos, afines a la anterior dirigente de esta formación. Este espacio del panorama político está en proceso de recomposición para intentar, al menos, paliar los efectos que en unas elecciones pudiera tener eventualmente su división actual entre varias fuerzas políticas.

En el Parlamento, aunque más esporádicamente que en la legislatura anterior, siguen produciéndose eventos novedosos. Por ejemplo, en este año 2021, ha ocurrido en dos ocasiones que una comisión legislativa no ha aprobado el dictamen relativo a una proposición de ley, lo que ha provocado que estas iniciativas no

hayan sido debatidas y votadas en el Pleno. Esta incidencia se ha producido en relación con sendas proposiciones de ley relativas a estabilización de funcionarios interinos, procedente esta de una iniciativa legislativa popular, y a contratación de trabajadoras de escuelas infantiles.

Asimismo, se han producido con mayor frecuencia empates en las votaciones, que se han resuelto acudiendo al voto ponderado de los grupos, si se dan en Comisión, o a la repetición de la votación hasta tres veces, si se dan en Pleno.

El 28 de abril, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó una reforma de su Reglamento que sigue las directrices de la III adenda al Pacto Antitransfuguis-mo. No podemos examinar detalladamente en un trabajo de las características del presente la complejidad de dicha reforma, pero, al menos, señalaremos que tiende a reconocer en el Reglamento la situación *de facto* de dependencia de los grupos parlamentarios respecto de los partidos políticos, a los que se reconoce intervención decisiva en la creación del grupo y en la expulsión de un diputado por transfuguis-mo, y que limita las facultades de los diputados no adscritos, al punto de que no sólo se ciñen aquellas a las propias de los diputados individualmente considerados, sino que, además, se les priva del ejercicio de las actuaciones agrupadas de diputados previstas en el Reglamento del Parlamento. La reforma, además, ha sido criticada por el uso de expresiones poco técnicas al definir el transfuguis-mo.

El año 2021 ha venido marcado, nuevamente, por las medidas para controlar la pandemia del Covid-19. En este marco, ha habido un protagonismo muy marcado del ejecutivo. Las medidas a tal fin se han establecido, normalmente, mediante órdenes de la Consejería de Salud y Familias y resoluciones de las Delegaciones Territoriales de Salud y Familias en cada provincia. A través de ellas, en la primera mitad del año, se aplicaron medidas de limitación de movimiento (confinamientos), limitación de horarios en hostelería y aforos, que fueron adaptándose conforme mejoraba la situación sanitaria. En diciembre de 2021, ante la expansión de la variante ómicron, han vuelto las medidas de aforo en algunos espectáculos y se ha acordado la necesidad del pasaporte Covid-19 para ingresar al interior de establecimientos de hostelería. Paralelamente, ha existido una profusa producción de Decretos-leyes que toman la pandemia como motivo para justificar su aprobación.

La labor del Parlamento, en relación con esta producción normativa, se ha ceñido al control de la actividad del gobierno, especialmente mediante reiteradas comparecencias de Jesús Aguirre Muñoz, consejero de salud y familias, y a la convalidación de los Decretos-leyes. Ahora bien, las citadas comparecencias han versado acerca de la evolución de la pandemia, la vacunación y la situación de la asistencia sanitaria, con especial énfasis en la atención primaria. El control de las limitaciones a la libertad de circulación derivadas de las medidas sanitarias ha provenido, fundamentalmente, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en especial a partir del 9 de mayo de 2021, en que cesó la vigencia del estado de alarma. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha mantenido, en líneas generales, una línea más abierta a la aceptación de limitaciones a la libertad de circulación en la Sala de Granada, y otra más restrictiva en la Sala de Sevilla. Por otra parte, en el mes de diciembre se ha registrado una suerte de diálogo entre el

Consejo de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, en el que las solicitudes de autorización judicial de las medidas han ido seguidas de resoluciones judiciales en las que se exponían los defectos que impedían autorizarlas a la luz de la legislación vigente, principalmente en lo relativo a motivar su proporcionalidad, y, posteriormente, el Consejo de Gobierno ha reiterado sus solicitudes, acogiendo ya las observaciones del Tribunal Superior de Justicia, que ha terminado autorizando las medidas.

En materia de hacienda, la Junta de Andalucía había presentado en octubre de 2021 un superávit del 1,60% sobre el PIB regional, lo que triplicaba el presentado el año anterior y la situaba en la quinta posición entre las Comunidades Autónomas. El gasto sanitario para hacer frente a la pandemia se incrementó con respecto al año pasado hasta el 0,63% del PIB, lo que la situó en la tercera posición entre las Comunidades Autónomas en términos medidos con respecto al PIB.

En el mes de marzo, se aprobó la incorporación al presupuesto de 634 millones de euros procedentes del paquete de fondos europeos de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), del total de 1.880,68 millones que el Gobierno central ha asignado a Andalucía. Los primeros proyectos destinados a financiarse con estos fondos versan sobre dependencia, políticas de inclusión y eficiencia energética de las viviendas. Por otra parte, el Consejo de Gobierno abrió un procedimiento que ha permitido seleccionar 161 proyectos para proponer al Gobierno central su financiación con cargo a los fondos Next Generation EU, si bien aquél ha descartado seleccionar hasta un máximo de tres proyectos emblemáticos, como había propuesto la vicepresidenta primera del Gobierno.

En materia de hacienda, la discusión ha girado en torno a la llegada, o no, del Fondo Covid-19, el reparto de los fondos Next Generation EU y la reforma del sistema de financiación autonómica, cuestiones en las que la Junta de Andalucía ha adoptado una posición crítica con el Gobierno central.

El 27 de julio se presentó el resultado de unas auditorías destinadas a detectar duplicidades en el entramado administrativo y empresarial desarrollado por la Junta de Andalucía en las décadas anteriores.

El Parlamento, a propuesta del Grupo Socialista, designó a Susana Díaz Pacheco y a Juan Espadas Cejas como senadores en representación de la comunidad autónoma, en sustitución, respectivamente, de Fernando López Gil y de Miguel Ángel Vázquez Bermúdez. Estas sustituciones son consecuencia de los cambios producidos en la secretaría general del PSOE de Andalucía.

El 14 de octubre fue elegido por el Parlamento el magistrado Ricardo Puyol Sánchez como director de la recién creada Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

Se llega al final de año con la sensación de que se dan elementos que permitirían hilar un discurso de legislatura en torno a la reducción de impuestos y a la simplificación administrativa, como principales ejes de la acción del gobierno, y que apuntaría a una cierta sensación de legislatura culminada. En adelante, la

expectativa de un adelanto electoral va a ser el marco inevitable de toda la actividad de gobierno y parlamentaria.

No obstante, el gobierno continúa insistiendo en su afán de dejar correr la legislatura, salvo que la carencia de apoyos en el Parlamento produjera el bloqueo de sus iniciativas. El presidente de la Junta de Andalucía ha anunciado que las elecciones podrían ser en junio o en octubre y desde el gobierno se insiste en que el gobierno seguirá enviando proyectos de ley al Parlamento. En este sentido, se ha comenzado a tramitar en el Parlamento el proyecto de ley de economía circular y se anuncia la presentación de otros proyectos de ley importantes, como el de atención temprana, el de bienestar animal y, señaladamente, el de función pública.

2. Actividad normativa

Se han aprobado once leyes en el año 2021, lo que constituye un número muy alto para lo que resulta habitual en el Parlamento de Andalucía. Esto, unido a que se ha utilizado el procedimiento de urgencia para la tramitación de las últimas leyes, ha agudizado la expectativa de adelanto electoral, que, sin embargo, permanece sin concreción.

Destacadas implicaciones económicas tienen la Ley 1/2021, de 22 de enero, por la que se articula un periodo transitorio para garantizar la prestación del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares, la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, de medidas para la renovación y modernización de los establecimientos de alojamiento turístico (derivada del Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio), y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Esta última, en particular, constituye uno de los estandartes de la coalición de gobierno en la presente legislatura. Se trata de la nueva ley urbanística de Andalucía, que, en líneas generales, reduce a dos categorías, urbano y rústico, la clasificación del suelo, suprimiendo, así, la categoría de urbanizable; hace desaparecer las categorías de consolidado y no consolidado en el suelo urbano; reduce trámites; flexibiliza los usos del suelo rústico y, como punto más discutido, permite la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico.

En el ámbito de la economía puede encuadrarse también la Ley 9/2021, de 23 de diciembre, por la que se crean la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) y la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA), derivada del Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto. En especial, se agrupan en la nueva TRADE varias entidades, con el fin de potenciar la promoción del comercio exterior.

En materia de hacienda, se han aprobado la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas –derivada de la convalidación del Decreto-ley 8/2021, de 24 de mayo– y la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En especial, la primera de ellas supone una rebaja fiscal que se suma a la aprobada al inicio de la legislatura y que afecta a todos los im-

puestos cedidos a la Junta de Andalucía, incluidos el IRPF, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el ITPAJD (se consolida, así, la reducción de tipos en este impuesto llevada a cabo por el Decreto-ley 7/2021, de 7 de abril, que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021), los tributos sobre el juego y el impuesto especial sobre determinados medios de transporte. En general, el hecho de que la reducción en los tipos del IRPF y del impuesto sobre el patrimonio sea mayor en los tramos más altos de la escala se complementa con el establecimiento de nuevas deducciones, o, en su caso, el incremento de las ya existentes, en relación con medio ambiente, gastos educativos (idiomas e informática), víctimas de violencia doméstica y de terrorismo, y reto demográfico, entre otras materias, con una perspectiva novedosa en la que la plasmación del principio de progresividad parece articularse a través de la creación de deducciones. Con esta reforma, se da cumplimiento a otro de los objetivos principales de la acción del gobierno en la presente legislatura.

En materia de política social y servicios públicos pueden incluirse la Ley 3/2021, de 26 de julio, de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado, la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, y la Ley 11/2021, de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía. Especial importancia tiene la segunda de ellas, aprobada por todos los diputados, salvo los integrantes del Grupo Vox en Andalucía, que proporciona un tratamiento integral a la política de protección de la infancia con el que, entre otras cosas, se establecen derechos hasta ahora no reconocidos legalmente, como el derecho al juego, descanso, esparcimiento y actividades recreativas, culturales y artísticas, se adapta la protección frente a los riesgos derivados del uso de las nuevas tecnologías y se fija un nuevo marco de protección de la infancia en situación más vulnerable en el que gana peso el acogimiento familiar. Asimismo, se extienden los programas de inserción social más allá del cumplimiento de la mayoría de edad.

Finalmente, la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante establece un régimen de protección y lucha contra el fraude y la corrupción en la actuación de la Junta de Andalucía, impide que ocupen cargos públicos personas encausadas o condenadas por corrupción o que tengan cuentas bancarias en paraísos fiscales y prevé la creación de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, adscrita al Parlamento de Andalucía y encabezada por su dirección, que es elegida por el Parlamento.

Tan relevante como las leyes presentes es el hueco que deja la gran ausente, es decir, la ley del presupuesto. El proyecto reflejaba un sensible aumento del gasto en sanidad, educación y dependencia e incorporaba las previsiones de ingresos derivadas de los fondos europeos, pero resultó controvertido, entre otros aspectos, porque incluía una partida cercana a los mil millones de euros con cargo a fondos estatales para la gestión de la pandemia del Covid-19 que no estaban contemplados en el Proyecto de ley de presupuestos del Estado. Como se expuso en el apartado anterior, hubo negociaciones entre el Gobierno y el PSOE en torno al presupuesto, pero, finalmente, no se alcanzó un acuerdo. Por su parte, Vox, en esta ocasión, optó por mantener hasta el final su enmienda a la totalidad.

El Parlamento rechazó el Proyecto de ley del presupuesto el 24 de noviembre en el debate de totalidad y, finalmente, el 28 de diciembre se aprobó el decreto por el que se establecen las condiciones a las que debe ajustarse la prórroga del presupuesto.

Se han aprobado veintinueve Decretos-leyes en este año. El número de Decretos-leyes se sitúa, por lo tanto, en las mismas cotas altas del año anterior. Los Decretos-leyes son muy variados. Hay unos que se refieren a medidas de carácter singular y otros que contienen una regulación general de alguna materia. Se registra un Decreto-ley ómnibus, que incorpora modificaciones a una variedad de normas. Hay casos en los que, mediante Decreto-ley, se modifican normas de carácter reglamentario, normalmente decretos. En casi todos ellos se menciona la pandemia del Covid-19 entre los motivos que han fundamentado su aprobación, aunque el grado de proximidad de los Decretos-leyes a la problemática generada por dicha pandemia es variable en cada caso.

Hemos mencionado ya algunos de los Decretos-leyes más relevantes. Ahora bien, el más significativo, por su calado jurídico y político, es el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. Se trata de un Decreto-ley que simplifica 150 procedimientos que afectan a 33 materias y supone la modificación de 80 leyes, Decretos-leyes, decretos u órdenes. Con este Decreto-ley se materializa otro de los ejes principales de la acción del gobierno y se continúa el camino iniciado por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo. El Grupo Socialista ha anunciado la posible presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra este Decreto-ley.

3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Dos sentencias del Tribunal Constitucional se refieren a normas de la comunidad autónoma. La STC 39/2021 declara que el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, vulnera las competencias en materia de ejecución de la legislación laboral de la comunidad autónoma, dado que atribuye a un órgano estatal las competencias para, en el ámbito de la formación profesional de trabajadores desempleados y ocupados, realizar las convocatorias autonómicas, cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad.

La STC 123/2021 entiende, en respuesta a una cuestión de inconstitucionalidad relativa a las letras a) y c) del art. 40.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, que dichas previsiones son conformes con el reparto de competencias en materia de protección ambiental, en lo relativo a exceptuar de evaluación ambiental estratégica los estudios de detalle.

Se ha producido el desistimiento del presidente del Gobierno con respecto a su recurso de inconstitucionalidad frente al Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, como resultado del acuerdo alcanzado el año anterior en

la Comisión Bilateral de Cooperación y de la aprobación por la Junta de Andalucía de varias normas para desarrollar dicho acuerdo. No obstante, continúa su tramitación el recurso de inconstitucionalidad presentado por senadores del Grupo Socialista contra la misma norma.

En la Comisión Bilateral de Cooperación se han alcanzado acuerdos sobre las controversias planteadas en relación con la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, 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, y el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se han iniciado negociaciones en la Comisión Bilateral sobre el Decreto-ley 2/2021, de 2 de febrero, por el que se modifica, con carácter urgente, la normativa de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras disposiciones normativas, y se regulan los estudios con finalidad de diagnóstico precoz o de detección de casos de infección activa (cribados) dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La colaboración entre el Estado y la comunidad autónoma ha seguido la práctica habitual. Destacan el Convenio para la constitución de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Convenio, con acuerdo de adhesión de las entidades locales, para la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, su aplicación informática y el intercambio de información; el Convenio para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2021; el Convenio para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia; el Convenio por el que la Junta de Andalucía se integra en el Sistema Cartográfico Nacional; y el Convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de lo establecido en el art. 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19.

Valoración general

El año 2021 ha contemplado el decaimiento de los sucesivos estados de alarma, y la recuperación de una cierta normalidad en los tiempos y modos de la acción institucional. Si bien el ejercicio se estrenaba con una serie de medidas adoptadas todavía en el marco del estado de alarma (tres Decretos del Presidente del Gobierno de Aragón en enero, 4 en febrero, tres en marzo, cinco en abril y uno en mayo), pronto la vacunación masiva resultaría en una progresiva atenuación de la situación sanitaria durante las sucesivas olas de la pandemia, tornándose infrecuente la enfermedad grave, aun llegándose a las postrimerías del año con una tasa de contagios disparada y un nuevo estrés del sistema asistencial.

En este contexto ha ido creciendo el número de las ya varias cuestiones elevadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón acerca de la constitucionalidad del art. 10.8 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa resultante de la reforma de septiembre de 2020, al socaire del tenso diálogo mantenido entre el órgano judicial y el ejecutivo autonómico por la adopción de ciertas medidas sanitarias en aplicación de la Ley 3/2020. Así pues, ha sido objetada la prohibición de cantar durante la celebración de ceremonias religiosas, la prohibición del consumo de comida y bebida en cines, la restricción de horarios y aforos en la hostelería y, últimamente, la exigencia de exhibir el “pasaporte Covid-19” en la hostelería y restauración, gimnasios, cines, espectáculos y similares (el tribunal avaló la figura con carácter general, salvo los supuestos citados por falta de motivación suficiente y de valoración de alternativas).

Situándonos a cierta distancia espacial y temporal de la confrontación entre ambos poderes, sin dejar de lamentar la inacción estatal de cara a resolver las manifiestas carencias normativas y aplicativas manifestadas por los Tribunales Constitucional y Supremo, por gran parte de la doctrina jurídica y hasta por la opinión pública, merecen ser inscritas en un cuadro de honor las iniciativas y desarrollos emprendidas por las instituciones aragonesas. Con un trabajo conjunto, progresivo y seguramente no perfecto en todos sus aspectos formales y sustantivos, el Gobierno de Aragón ha esculpido y cincelado una pieza regulatoria magna y robusta, y el Tribunal Superior de Justicia ha contribuido a su pulimentado final (que está todavía por suceder).

La pandemia ha comprimido y desdibujado los tiempos de una legislatura (la X, 2019-2023) que acaba de trascender su ecuador. En este tránsito se han recolocado ciertas piezas y se han reforzado los liderazgos, encarando un final de mandato con nuevos bríos y esperanzas. Un vistazo al plan anual normativo

(aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 25 de enero de 2021) revela la ingente cantidad de energía que se espera liberar paulatinamente, pues el plan recoge iniciativas cuya tramitación y éxito final se extenderán más allá de 2021. En el ámbito presupuestario, el gobierno cuatripartito (PSOE, PAR, Podemos y CHA) lograba sumar el apoyo parlamentario pasivo de Cs e IU (si bien IU apoyó varias secciones de los presupuestos) a unas cuentas de 7.444 millones de euros, con un techo de gasto de 6.080 millones, que el 2 de enero aumentará hasta 6.240 millones en virtud del acuerdo alcanzado por el Gobierno de España con la Comisión Europea para la aportación de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Al mando de la nave autonómica seguirá Javier Lambán, sobrepuesto a una dolencia que por momentos hizo pensar a algunos en su retirada anticipada. Al contrario, el presidente anunció su intención no solo de agotar su mandato, sino de concurrir como candidato a los próximos comicios. Sin que se deba suponer relación alguna con estos hechos, a mediados de año, la primera concejal del Ayuntamiento de Zaragoza y luego delegada del Gobierno en Aragón, Pilar Alegría era nombrada ministra de Educación, cumpliéndose el anhelo de algunos: “tener un ministro aragonés”. En un ambiente de abierta confrontación, el PAR transitó por un demorado y congreso, concluido –aunque judicializado– con la victoria del vicepresidente del Gobierno y consejero de Industria –Arturo Aliaga– y el inmediato cese de su competidora Elena Allué (directora general de turismo) y Javier Callizo (secretario general técnico), ambos ya ex miembros de su departamento. El partido Cs también vivió su tanto de controversia, con la dimisión múltiple de las tres juntas directivas de las respectivas agrupaciones de Zaragoza, críticas con la gestión del coordinador autonómico Daniel Pérez Calvo. El PP, por su parte, entronizaba a Jorge Azcón, alcalde de la capital aragonesa, como presidente autonómico del partido, sin que se haya despejado la incógnita de candidato a la presidencia del Gobierno de Aragón.

Merece una mención final la figura de Juan Antonio Bolea, fallecido nonagenario, quien fuera diputado y senador constituyente en 1977 y 1979 bajo las siglas de la UCD, y primer presidente provisional de la Diputación General de Aragón hasta su renuncia en 1981 (a la militancia en UCD y a la presidencia de la “preautonomía”) por oponerse a la relegación de Aragón a la “vía lenta” de acceso a la autonomía. Senador desde 1982 por el PAR, fue luego diputado por el PAR en las Cortes de Aragón hasta 1999, abandonando luego la política activa.

Producción legislativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido 8 leyes formales, de las que cabe descontar la de *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022*. Del resto, descollan las tres de clara orientación institucional o administrativa (simplificación, régimen jurídico del sector público, modificación de la ley del Presidente y del Gobierno), ocupándose el resto de operar sendas modificaciones, dos puntuales del Código del Derecho Foral de Aragón (sobre autorización de asistencia psicológica a los menores en caso de episodios de violencia de género de sus progenitores, y adquisiciones de mostrencos, res-

pectivamente) y una extensa de la legislación de tasas. Además, veía la luz la Ley 3/2021, de 20 de mayo, *por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social*, trasunto del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, de cuyo contenido ya se dio cuenta en la pasada edición de este Informe).

La Ley 1/2021, de 11 de febrero, *de simplificación administrativa* diseña una estrategia global para la progresiva “transformación y mejora de la organización del sector público resultante de un conjunto de iniciativas de mejora de la calidad normativa, simplificación normativa, transformación digital del sector público, modernización y racionalización administrativa, revisión, reordenación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas”. Se trata de un extenso texto que recoge todas las fórmulas hasta ahora conocidas para significar la simplificación burocrática: redistribución de competencias; simplificación, unificación o eliminación de procedimientos; supresión de trámites y de inscripciones registrales; normalización de documentos, modelos y formularios; publicación de catálogos de buenas prácticas; agilización de las comunicaciones electrónicas; digitalización de procesos; adaptación de la información de los procedimientos a lectura fácil y lenguaje claro; reducción de términos y plazos; extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada; fomento de declaraciones responsables y comunicaciones; gestión coordinada de procedimientos y dotación de unidades transitorias de apoyo a la gestión. Para implantar todas esas fórmulas y monitorizar su funcionamiento se crea la Comisión de simplificación administrativa (integrada por hasta diez empleados públicos autonómicos y locales con un mandato de cinco años, renovable indefinidamente).

La ley modifica otras cuantas leyes administrativas generales (hacienda, subvenciones, contratos del sector público...) regulando, entre otras cuestiones, la agilización de procedimientos de fiscalización, la tramitación urgente de subvenciones para situaciones excepcionales y la tramitación de los contratos menores. Además de operar reformas puntuales en normas sectoriales (ordenación del territorio, urbanismo, gestión ambiental y, particularmente, en el régimen de generación de energía renovable), se contempla la aprobación de un proyecto de ley “ómnibus” de simplificación administrativa dentro del plazo de seis meses, al objeto de incorporar las reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la sustitución del silencio negativo por silencio positivo, la revisión de los plazos de silencio administrativo, la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes.

La Ley 4/2021, de 29 de junio, *de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón* tiene como objetivo principal, además de incorporar las modificaciones derivadas de la simultánea aprobación de la Ley 5/2021, regular la capacidad normativa del Gobierno de Aragón, aclarando las fases del procedimiento y el contenido de los documentos integrantes del expediente administrativo. El texto detalla la dinámica del procedimiento de elaboración de las normas con rango ley y reglamentos, del que destaca el tratamiento de los trámites participativos y de la memoria explicativa en materia de

igualdad de género. En efecto, la ley garantiza la realización de una revisión jurídica previa a la sustanciación de las alegaciones durante la audiencia e información pública en los proyectos de elaboración normativa.

La Ley 5/2021, de 29 de junio, de *Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón*, reemplaza la ya obsoleta Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma (originaria de 1996 y refundida en 2001). Se trata de una extensa norma, fiel a la estructura y contenidos de la normativa básica estatal que desarrolla, contenida en las conocidas como “leyes siamesas” (39 y 40/2015, de 1 de octubre) en los términos de la STC 55/2018, de 24 de mayo. Así pues, esta ley delimita la competencia para la imposición de sanciones administrativas en ausencia de previsión legal o reglamentaria sectorial expresa; eleva los umbrales para someter al Consejo Consultivo las reclamaciones de responsabilidad patrimonial administrativa de seis mil a cincuenta mil euros (a imagen de lo vigente para la Administración estatal); adapta a la legislación básica de contratación del sector público los encargos de ejecución a medios propios; e introduce alguna novedad de corto recorrido en lo puramente organizativo: la supresión de las viceconsejerías (figura no utilizada en las tres últimas legislaturas), el régimen de personal de las entidades de derecho público a las que solo se permite seleccionar personal laboral propio de manera excepcional; y la exhaustiva disciplina de los consorcios autonómicos, aun dentro del estrecho marco básico estatal, y de las fundaciones del sector público autonómico.

Sendas leyes han introducido reformas puntuales en el Derecho civil especial de la Comunidad. Una viene motivada por la necesidad de adaptarlo a nuevas coordenadas resultantes de la regulación estatal (la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2018, de *medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género*, que exceptúa del ejercicio conjunto de la patria potestad –autoridad familiar, en Aragón– la autorización para dispensar atención psicológica a los hijos menores cuando el padre sea reo de algún delito contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de la madre). La otra avanza en el proceso iniciado en 1995 con la sustitución del Estado en la sucesión intestada, seguido en 2011 con la apropiación *ex lege* de las fincas de reemplazo de las parcelas sin dueño conocido en procesos de concentración parcelaria (disposición avalada por la STC 41/2018, de 26 de abril), proceso culminado ahora siguiendo la estela de la Comunidad Foral de Navarra, que contemporáneamente a la aragonesa osó recabar para sí todos los mostrencos, sin reproche alguno en la STC 40/2018, también de 26 de abril.

Pocos meses después, la Ley 6/2021, de 29 de junio modificaba de nuevo el Código del Derecho Foral de Aragón y el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón en lo tocante a la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados. Acaso pueda sorprender que el criterio empleado por el Tribunal Constitucional para amparar la ruptura de un protomonopolio patrimonial estatal haya sido la afirmación, originaria de la STC 150/1998, de 2 de julio, de que la materia de bienes vacantes o mostrencos es civil y no administrativa. La Comunidad aragonesa, al ostentar un corpus de Derecho civil propio con instituciones (la sucesión intestada) a las que cabe conectar otras nuevas

(los bienes vacantes), ha podido hacerse unilateralmente con los futuros mostrencos ubicados en su territorio, sin mayor quebranto que, por ejemplo, el producido por la regulación de contratos civiles tan usados en una economía abierta como la compraventa o la permuta (véase la profusa e intensa regulación que de ellos practica el Código civil catalán, declarado no inconstitucional por la STC 132/2019, de 13 de noviembre).

Por último, la Ley 7/2021, de 7 de octubre modifica extensamente el Texto Refundido de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2004, y puntualmente la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2006. La aprobación de esta ley se excusa en la necesidad de operar una depuración técnica y financiera de las tasas y actualización de sus cuantías, tareas que ya no puede cumplir la tradicional ley de acompañamiento a la ley anual de presupuestos tras la modificación realizada por el Reglamento de las Cortes de Aragón. En efecto, la norma parlamentaria establece que las citadas leyes de acompañamiento sólo pueden incorporar medidas cuya vigencia se corresponda con la de la ley anual de presupuestos.

Legislación de urgencia

La profusión de normas legislativas de urgente necesidad se ha contenido respecto al curso anterior, habiéndose promulgado un total de ocho Decretos-leyes.

En primer término, se sitúan los Decretos-leyes relacionados con el control de la pandemia. Alguno se ha limitado a imponer restricciones en aplicación de la Ley 3/2020 de control de la pandemia (el 1/2021, de 4 de enero, estableció el nivel de alerta sanitaria 3 agravado para todo Aragón con ocasión de la cuarta ola), y otros han servido, además de modular puntualmente los niveles de alerta al albur de la evolución de la situación sanitaria, para introducir modificaciones en la citada Ley 3/2020 (el 2/2021, de 7 de mayo estableció el *nivel de alerta sanitaria 3 agravado para ciertos municipios y comarcas*, restringió a cuatro el número de asistentes a reuniones sociales y suspendió las fiestas populares veraniegas; el 4/2021, de 8 de julio estableció el nivel 2 de alerta sanitaria 2 e introdujo en la Ley un sistema de trazabilidad de contagios y contactos basado en la conservación, por parte de actividades o negocios particulares, de registros de información personal de clientes o participantes; el 5/2021, de 1 de septiembre prolongó la suspensión de fiestas populares hasta octubre; y el 6/2021, de 15 de septiembre hizo lo propio hasta noviembre, impidiendo así que la populosísima ciudad de Zaragoza pudiera celebrar su fiesta patronal provocando una séptima ola de la pandemia, que acabó produciéndose a inicios del mes de diciembre).

En segundo lugar, cabe agrupar los Decretos-leyes de propósito financiero, destinados a paliar los efectos de la pandemia y de catástrofes naturales: el Decreto-ley 3/2021, de 16 de junio, reguló la dispensación de una ayuda financiera estatal por importe 141.350.000 euros derivada del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19. Seguidamente, el Decreto-ley 7/2021, de 12 de noviembre, autorizó la concesión directa y urgente de subvenciones destinadas a entidades locales aragonesas afectadas por la borrasca Gloria (18 al 26 de enero de 2020) por importe de 930.000 euros, cantidad complementaria a los

5.500.000 euros en subvenciones estatales otorgados a municipios aragoneses en julio de 2021 al amparo del Real Decreto-ley 11/2019 (originariamente dispuesto para remediar los daños producidos por los muchos incendios y DANAs ocurridas entre abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020). Finalmente, el Decreto-ley 8/2021, de 24 de noviembre, habilitó la concesión directa de la ya habitual subvención de c. 4 millones de euros a favor de “Opel España, SLU”, esta vez para “el desarrollo de proyectos de protección medioambiental, de investigación industrial y desarrollo experimental, y para la transformación y modernización tecnológica de los procesos y hacer frente a los perjuicios económicos derivados de la Covid-19”. Sin entrar a discutir la necesidad de articular una medida de apoyo financiero autonómico a una industria estratégica para la economía regional, parece dudosamente justificable la vía de urgencia utilizada para ello, a la vista de la reiteración de la cadencia y de las sumas concedidas.

Conflictividad constitucional

La actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón ha sido relativamente intensa, negociándose y resolviéndose discrepancias relativas a diversas normas autonómicas, la mayoría de ellas en materia de empleo público (materia carente todavía de una norma legal de cobertura de fuente autonómica). Los compromisos del Gobierno de Aragón se han fijado en la formulación de varias iniciativas legislativas para aclarar expresamente algunos aspectos controvertidos, tales como la aplicación de las leyes de garantía de la unidad de mercado y de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio respectivamente a lo dispuesto en los arts. 2 y 15 de la Ley 1/2021, de simplificación administrativa.

En cuanto al art. 13 de la citada Ley 1/2021, a la vista del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, *de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, el acuerdo pasa por considerar que la atribución temporal de funciones al personal interino allí regulado procede estrictamente en los términos de lo dispuesto en el art. 73 del EBEP, debiéndose predisponer la oportuna normativa para elucarlo (en idéntico sentido se pronunció la Comisión en relación al art. 35 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2021*).

En relación con el art. 11 del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, *de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica*, el Gobierno de Aragón prometía realizar adaptaciones para aclarar que la adscripción temporal de funciones, en caso de ser forzosa, se ajustará a las propias del cuerpo, escala, clase categoría, subgrupo profesional, o a las que desempeñe el personal afectado, eliminando la mención al carácter “preferente” de tal atribución; y en general, se determinará previa negociación colectiva y solo afectará al personal de carácter temporal en aquellos supuestos que se determinen reglamentariamente entre aquellos en que así lo permita la legislación básica estatal. Además, se establecerá la obligatoriedad de someter a negociación colectiva los criterios relativos a la designación de personal fijo al que se le nombre en adscripción temporal de funciones forzosa con cambio de localidad. En cuanto al art. 12 del Decreto-ley 4/2020, relativas al

disfrute de vacaciones del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, podrá disfrutar del periodo vacacional establecido para el ejercicio 2020 conforme al calendario fijado, en los términos de los arts. 50 del TREBEP y 38.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Ya en arena contenciosa, veía la luz la STC 68/2021, de 18 de marzo, parcialmente –marginalmente– estimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a la Ley de Contratos del Sector Público. Tras un recordatorio de la ajenidad de la Comunidad aragonesa a la formalidad proclamada en la disposición adicional primera de la Constitución, reservada a los territorios históricos (País Vasco y Navarra), la sentencia efectúa una puntual y minuciosa valoración del carácter básico de la ley estatal en sus dimensiones material y formal, vinculando la materia contractual con el procedimiento administrativo común y con varios principios jurídicos (estabilidad presupuestaria y eficiencia del gasto público, libre competencia). El fallo avala la constitucionalidad de las reglas relativas al ámbito subjetivo y objetivo, la capacidad de contratación, solvencia y clasificación de los licitadores, la prohibición del pago aplazado y sus excepciones; a la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos; las prerrogativas de la Administración (*ius variandi* y deber de respetar el equilibrio financiero, salvo varias prescripciones accesorias o de detalle: algunos plazos, alusiones a órganos, trámites pormenorizados, etc.); la exigencia del informe preceptivo del Consejo de Transparencia previo a la reserva de datos sobre la celebración de un contrato; la facultad de los entes locales de alojar sus perfiles de contratante en los sistemas estatal o autonómicos. También en vía interpretativa se salva la constitucionalidad de ciertos preceptos (por ejemplo, la extensión del término “Tesoro Público” a las haciendas autonómicas y locales, la ampliación de la exención de los gastos de órganos estatales a sus homólogos autonómicos, o la capacidad de las Comunidades Autónomas de desarrollar por vía reglamentaria determinadas remisiones legales). La sentencia declara la nulidad de algunos preceptos dispersos, para garantizar la eficacia en todo el territorio nacional de las clasificaciones de empresas adoptadas por una Comunidad Autónoma, o impedir la aplicación supletoria de la legislación estatal en defecto de normas autonómicas que se autoatribuyan la competencia para resolver los recursos especiales en el ámbito de las entidades locales.

Conflictividad jurisdiccional

Cumple informar de la resolución de un conflicto vertical y múltiple, de índole financiera, sostenido entre las autoridades estatal y autonómicas, entre ellas la aragonesa. Un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera suscrito a finales de julio de 2021, tributario de la STS de 19 de abril de 2021 (estimatoria de la reclamación de Castilla y León), comprometía al Ministerio de Hacienda a librar a las Comunidades el pago pendiente por la liquidación del IVA de 2017 (c. 80 millones de euros en el caso de Aragón). A mayor abundamiento, en el mismo Consejo se anunció que el Ministerio de Hacienda no reclamaría a las Comunidades Autónomas los desfases por las entregas a cuenta de 2020 provocada por la pandemia: en su lugar, el Ministerio dispuso un fondo especial de

3.900 millones de euros que, en el caso de Aragón, oscilaría entre los 270 y los 300 millones de euros. Asimismo, el Ministerio prometió aportar a las Comunidades de régimen común unas entregas a cuenta por importe de c. 112.000 millones de euros –un 6,3% más que en 2021– conforme a un criterio de población ajustada atendiendo a factores demográficos (envejecimiento y dispersión territorial, principalmente): importa destacar este aspecto por lo que puede significar como precursor de la largamente esperada reforma del sistema de financiación autonómica.

Finalmente, se ha resuelto el litigio de los “bienes de Sijena”, tras desestimar la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en sentencia de 13 de enero de 2021 los recursos de casación interpuestos por el Consorci del Museu de Lleida, el Museu Nacional d'Art de Catalunya y la Generalitat contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca, que declaró la nulidad de las compraventas debido a que la titularidad del tesoro correspondía –ayer y hoy– a la Orden Sanjuanista del Real Monasterio de Sijena, persona jurídica distinta de la vendedora ineficaz (la Real Orden del Monasterio de San Juan de Jerusalén de Valldoreix, depositaria de los bienes). La sentencia ordena el reintegro y traslado de dichos objetos al cenobio aragonés, mientras sigue pendiente el reintegro de las pinturas murales de las arquerías de la sala capitular del monasterio, operación de muy incierta viabilidad para la supervivencia del conjunto pictórico.

Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2021 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel: la norma de desarrollo de la recién aprobada Ley 3/2021 para la regulación de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital (Decreto 161/2021, de 13 de octubre), la que regula la escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos –incluidos los que imparten enseñanzas de primer ciclo de educación infantil– (Decreto 51/2021, de 7 de abril), el Reglamento de las empresas de turismo activo (Decreto 39/2021, de 10 de febrero), la norma reguladora de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos (Decreto 68/2021, de 19 de mayo) y la que modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1997 para regular pormenorizadamente las comisiones de servicio, la selección de personal interino y la novedosa figura de la promoción interna temporal (Decreto 129/2020, de 23 de diciembre).

Otros instrumentos de planificación administrativa al más alto nivel han visto la luz, tales como el mapa sanitario de Aragón (aprobado y regulado por Decreto 168/2021, de 26 de octubre), el Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de emergencias en gasoductos y oleoductos de Aragón (Decreto 49/2021, de 24 de marzo) y los esperados planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón (Decreto 13/2021, de 25 de enero).

Cabe dar cuenta de algunas precisiones menores operadas en el entramado organizativo de la Administración aragonesa, a saber, el Reglamento orgánico de

los Centros Públicos de Educación de Personas Adultas (Decreto 172/2021, de 24 de noviembre) o los decretos por los que se crean y regulan órganos consultivos como la Comisión Asesora de Bibliotecas (Decreto 35/2021, de 24 de febrero), Comisión Aragonesa para la Conmemoración del Año Jacobeo 2021 (Decreto 58/2021, de 19 de abril), Comisión Interdepartamental para la Igualdad (Decreto 72/2021, de 2 de junio), y Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta (Decreto 171/2021, de 24 de noviembre).

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado a lo largo del año 2021 la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón (2019), las cuentas anuales del Instituto Aragonés de la Juventud (2019), la racionalización del régimen retributivo del personal del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, el seguimiento del nivel de implantación en Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas para la aplicación de la Ley de la dependencia, el sector público local aragonés en el ejercicio 2019, la implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales de población inferior a 20.000 habitantes y los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales de Aragón (2018).

1. Actividad político-institucional

Aunque las instituciones han continuado volcadas en ofrecer respuestas a la crisis sanitaria y económica provocada por una pandemia que ha seguido presente en el 2021, no es menos cierto que este año, a diferencia del pasado, también han podido dedicar sus esfuerzos a otras cuestiones relevantes. La razón ha sido un descenso en las cifras de contagios y de hospitalizaciones durante gran parte de 2021 gracias a una estrategia de vacunación sin tacha y a muy buen ritmo en el Principado, que fue destacada por el Comité europeo de las Regiones y que tan solo se vio ensombrecida a comienzos de año con la polémica surgida al hilo de la vacunación de algunos directivos de la Consejería de salud y de liberados sindicales. En septiembre Asturias fue la primera Comunidad autónoma en acceder a la llamada “nueva normalidad” con un 85% de su población inmunizada. El escenario cambió en diciembre con la llegada de la variante ómicron y el incremento de contagios, que llevó, entre otras medidas, a exigir el “pasaporte Covid-19”, cerrar el ocio nocturno o limitar los horarios en la hostelería. El Dictamen de la Comisión de estudio sobre la gestión de la Covid-19, creada en la Junta General, recogió más de 180 recomendaciones que pueden ayudar a afrontar crisis sanitarias futuras y a corregir las deficiencias que han existido en esta. El deterioro de la atención primaria y el incremento de las listas de espera en la atención especializada han sido la otra cara de la moneda.

Pero la pandemia ha tenido también un impacto económico grave que se ha tratado de paliar con ayudas directas a los sectores más afectados. Además de las estatales, el Principado dedicó unos 100 millones a este objetivo. El rigor de los requisitos exigidos, la complejidad burocrática, la lentitud de su abono o la existencia de remanente sin gastar próximo el fin de año fueron criticados.

Por último, como ya reflejó el anterior informe, la gestión de la pandemia en el ámbito educativo resultó muy controvertida y los desaciertos acabaron provocando el cambio de la consejera de Educación, siendo sustituida Carmen Suárez Suárez por Lydia Espina López, hasta entonces directora general de planificación e infraestructuras educativas.

Esta situación ha condicionado la marcha de la legislatura y la valoración política que ha merecido hasta el momento. Mientras los Socialistas subrayan la gestión sanitaria de la crisis, sin olvidar los acuerdos sobre presupuestos y financiación o la concertación con patronal y sindicatos, como el reciente plan para 2022-2023 “La nueva Asturias”, la oposición Popular, por el contrario, estima que el Ejecutivo “se ha escondido detrás de la pandemia”, “desatendiendo la ges-

ción de lo ordinario” y la solución de problemas importantes –desempleo, industrialización, despoblación–. En relación a este último tema, la Comisión especial sobre el reto demográfico sigue su curso lentamente y tampoco se ha librado de críticas al persistir los pésimos datos en natalidad e índice de envejecimiento. En lo que coincide toda la oposición e incluso las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno autonómico es en reclamarle “liderazgo”, un “nuevo impulso político” y una actitud más “reivindicativa” ante el Estado en defensa de los intereses de Asturias. Efectivamente han sido varios los frentes abiertos con el Estado. A las tradicionales reclamaciones de conclusión de la “variante de Pajares” y de supresión/reducción del peaje de la autovía del Huerna, se suma el desacuerdo con el estatuto electrointensivo o con la inclusión del lobo en las especies silvestres en régimen de protección especial, que entienden incide en el Plan asturiano de gestión del lobo y en los controles de población que diseña, más próximos a los planteamientos de los ganaderos. Por este y otros motivos –la bajada de los precios y la subida de los costes de producción– agricultores y ganaderos se han movilizado y han estado especialmente reivindicativos a lo largo del año.

La economía regional y el empleo pretenden ser reactivados con la captación de Fondos UE de recuperación. En el debate sobre el estado autonómico el presidente del Principado señaló las prioridades estratégicas: “Asturias conectada”, con la potenciación de zonas de actividades logísticas e industriales; “Asturias industrial”, ligada al acero verde; “Asturias renovable”, con el impulso de este tipo de energías (centrales de hidrógeno verde, infraestructuras eólicas marinas y factorías de almacenamiento energético); “Asturias origen”, con la creación de un centro de operaciones de innovación agroalimentaria; y “Asturias digital”, que supondrá la modernización de la administración autonómica y la digitalización de las Pymes. Salvo los Socialistas, las demás fuerzas políticas denunciaron cierta opacidad en la selección de proyectos que optarán a los Fondos UE y reclamaron mayor diversificación. Según el Ejecutivo el futuro pasa por una descarbonización progresiva hasta 2050 y un tránsito a las energías renovables, que requerirá una gran inversión pública y privada que se espera impulse el empleo, como la ya anunciada por Arcelor Mittal.

Otros aspectos destacables en lo económico fueron el rescate por el Gobierno estatal de Duro Felguera dado su carácter estratégico para Asturias, el compromiso del Estado en pagar la deuda de unos 86,5 millones que mantiene desde la liquidación de la recaudación del IVA de 2017 y la futura inversión en Asturias de unos 393 millones con cargo a los Presupuestos del Estado 2022, sobre todo, en ferrocarril, carreteras y una bonificación para la rebaja del peaje en la autopista del Huerna.

Un informe de la Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión afirma que en 2020 el 27,7% de la población asturiana se ha situado en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Por primera vez Asturias está por encima de la media nacional, con una tendencia al alza desde 2018. La inversión en gasto social en el Principado es elevada y en 2021 se ha aprobado, como veremos, la Ley de garantía de derechos y prestaciones vitales. Además se han puesto sobre la mesa reformas encaminadas a cambiar el modelo de atención de mayores, impulsando la teleasistencia en el hogar y centros organizados en torno a unidades de convivencia, y un nuevo decreto de salario social básico que dé cobertura a más

perfiles y agilice su gestión, así como también se han reducido en parte las listas de espera vinculadas a la dependencia.

La reforma de la Administración del Principado sigue adelante, pero no con la agilidad esperada; sirva de ejemplo el retraso en la presentación del proyecto de ley de medidas administrativas urgentes que se ha llegado a aprobar a final de año. El personal interino, con gran peso numérico en el Principado, sobre todo en educación y sanidad, fue protagonista en 2021. Para cumplir la STJUE, que insta a estabilizar el empleo con personal fijo y reducir la tasa de interinidad, se quiere situar esta en un 6%. No sin polémica se cambió de criterio en la adjudicación de plazas a nuevos funcionarios, dando puestos cubiertos por interinos desde hace más de 3 años y se anunció la convocatoria de concursos-oposición en los que se valorará la experiencia de los interinos, mostrando el Principado su acuerdo con la propuesta estatal de indemnización a aquellos que no superen los procesos selectivos y con la de que pasen a ser fijos a través de un concurso de méritos los interinos con más de 5 años ininterrumpidos en la misma plaza, aunque no parece que en Asturias vayan a ser muchos los beneficiados.

Pero si en lo político-institucional ha habido un asunto “estrella”, este ha sido la posible reforma del Estatuto de autonomía, que cumple cuarenta años. El presidente durante los actos vinculados al día de Asturias anunció el inicio de conversaciones con los grupos de la Junta “que creen en el Estado autonómico”, excluyendo a Vox, y prometió “espíritu constructivo” y “diálogo”, que “no presupone unanimidad”. Populares, Ciudadanos (Cs) y Vox se mostraron contrarios, ya que en este momento la recuperación económica, el empleo, el reto demográfico y no la reforma estatutaria deberían ser a su juicio la prioridad; Foro estuvo dispuesto a hablar y Podemos e Izquierda Unida (IU) respaldaban una reforma cuanto antes. Cualquiera que sea su objeto –inclusión del Decreto-ley, disolución de la Junta sin repetición electoral en la fecha común con otras Comunidades Autónomas, regulación del Gobierno en funciones, referencias a la Administración local, capitalidad de Oviedo..., son algunos de los que se barajaron, pues el Gobierno estaba abierto a sugerencias que desde la izquierda giraron en torno a blindar los derechos sociales y a avanzar en el autogobierno– es eclipsado por la inclusión de la cooficialidad del bable, compromiso electoral de los Socialistas, reclamación de Podemos e IU y “línea roja” para Populares y Cs, que llegaron a ofrecer su acuerdo a la reforma de retirarse una cooficialidad que en su opinión no tiene demanda social y solo genera gasto y división. Los Socialistas sugirieron reconocer estatutariamente la cooficialidad con un enunciado equiparable al del Estatuto gallego y remitir a una ley la concreción del modelo. Y ¿cuál será este? A pesar de la insistencia de la oposición en que se aclare este punto, la única respuesta por parte del presidente y de su Ejecutivo fue que será una cooficialidad “amable”, que girará sobre la voluntariedad de uso. La cooficialidad, y con ello la reforma estatutaria, contaría con el voto favorable de Socialistas, Podemos e IU, y el contrario de Populares, Cs y Vox; por tanto, el voto de Foro Asturias resulta decisivo para que pueda salir adelante. En el debate sobre el estado de la autonomía, su portavoz se mostró proclive a apoyar la cooficialidad, siempre que no suponga imposición, que la ley que concrete el modelo de cooficialidad requiera mayoría de 3/5 para ser aprobada, que se proceda a una reforma fiscal en la que destaca la práctica supresión del impuesto de sucesiones, que se establezcan

ayudas directas a la natalidad y reformas de infraestructuras y se reclamen las competencias de gestión de aeropuertos. Aunque en un principio los partidarios de la cooficialidad vieron en la oferta un cierto desbloqueo de la situación, luego no quisieron mezclar negociación estatutaria y presupuestaria. Socialistas e IU aceptaron la aprobación por mayoría cualificada de la ley de desarrollo, que genera dudas en Podemos, mientras que los Socialistas no están dispuestos a cambiar la fiscalidad sin contar con el apoyo de Podemos e IU, mostrándose reacios estos últimos. Podemos e IU expresaron su desconfianza hacia el Gobierno por su negativa a pronunciarse sobre el modelo, así como por priorizar el consenso más que los plazos y no establecer un calendario para la reforma. A finales de noviembre la negociación se estancó y el Gobierno se retiró del debate, dejándolo en manos de la Federación socialista asturiana y del grupo parlamentario. Así todo el presidente Barbón afirmó en la Junta que si de él depende “sí o sí va a haber reforma”, aunque el año terminó sin ninguna novedad.

Para finalizar esta reseña institucional, dejar constancia de un cambio en el Consejo Consultivo. Pablo Baquero Sánchez fue nombrado Vocal tras la renuncia de Eva María Menéndez Sebastián.

En el plano estrictamente político, los partidos asturianos han vivido un año muy distinto. Estabilidad en el PSOE y en el PP y tensiones en Foro, Cs y Podemos. En Foro, además de seguir su curso los procesos judiciales abiertos contra Álvarez Cascos, que pidió la baja del partido, hubo un Congreso extraordinario, en el que ahora bajo el nombre de Foro Asturias y con el apoyo mayoritario de las bases se refundó con una ideología de “centro reformista autonomista”. Cs, por su parte, constituyó a primeros de año el comité autonómico, siendo elegido coordinador Ignacio Cuesta; el sector crítico lamentó la falta de integración y las diferencias se han trasladado al mismo grupo parlamentario en la Junta General. Durante el proceso de primarias para elegir secretario general de Podemos Asturias, la Unidad de cumplimiento normativo pidió que se suspendiera el reparto de ayudas del “Programa Asturias”, que distribuye entre asociaciones las donaciones de sueldos de cargos del partido, y que se abriera un expediente de instrucción para verificar si, tal y como se denunció, las beneficiarias estaban vinculadas a la candidatura de Daniel Ripa, líder en ese momento. Este, por el contrario, relacionó la denuncia y el posterior bloqueo de las cuentas de Podemos Asturias con otra de las candidaturas, la de la diputada nacional Sofía Castañón. Celebradas las primarias, Castañón accedió a la secretaría general con una diferencia de pocos votos, mientras Ripa anunció reclamaciones y conservó la mayoría en el Consejo ciudadano y en la Comisión de garantías.

En el ámbito sindical, condenados ex dirigentes de UGT Asturias, entre ellos Justo Rodríguez Braga, otros empleados y la propia organización por desviar subvenciones para cursos de formación al “sostenimiento de gastos estructurales” del sindicato y a cubrir pérdidas. La sentencia parece que será recurrida.

2. Actividad normativa

La vuelta a una cierta normalidad no tuvo su reflejo en lo normativo. Si en 2020 bajó drásticamente el número de leyes aprobadas, solo tres, en 2021 solo ha habido tres más, aunque sí es cierto que la mayoría de contenido relevante.

Las leyes del Principado de Asturias aprobadas en 2021 son: Ley 1/2021, de 5 de mayo, de creación del Colegio profesional de economistas de Asturias por fusión del Colegio de economistas de Asturias y del Colegio oficial de titulados mercantiles y empresariales de Asturias (BOPA N° 97, de 21 de mayo); Ley 2/2021, de 30 de junio, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de salud, para reforzar el sistema de salud del Principado de Asturias (BOPA N° 133, de 12 de julio); Ley 3/2021, de 30 de junio, de garantía de derechos y prestaciones vitales (BOPA N° 133, de 12 de julio); Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de medidas administrativas urgentes (BOPA N° 233, de 3 de diciembre); Ley 5/2021, de 23 de diciembre, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas (BOPA N° 250, de 30 de diciembre); Ley 6/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2022 (BOPA N° 251, de 31 de diciembre).

La Ley 2/2021, como reconoce la propia exposición de motivos, pretende reforzar el marco jurídico para hacer frente a una pandemia con implicaciones que exceden con mucho de lo sanitario. Llegó tarde, a juicio de la mayoría de los grupos, pues debió aprobarse antes de la finalización del estado de alarma y no se salvó de críticas por algunas imprecisiones detectadas por los servicios jurídicos de la Junta. A partir de ahora el Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero de Salud, puede declarar bajo la forma de Acuerdo la situación de emergencia por crisis sanitaria, que es definida como una “situación extraordinaria que, representando un grave riesgo para la salud pública, requiere la adopción de acciones y medidas con repercusión transversal, a nivel sanitario, económico y/o social, que afecten al conjunto de la población de la Comunidad Autónoma”. La duración de la declaración y de las medidas habrá de determinarse, aunque sea prorrogable, y “no excederá del tiempo exigido por la situación de riesgo que la motivó”. La autoridad sanitaria que tomará las medidas antedichas, también a propuesta del citado consejero, será el Consejo de Gobierno; de ser inaplazables, el consejero “podrá adoptarlas con carácter previo a la declaración de emergencia... o durante su vigencia con plenos efectos, sin perjuicio de su ratificación por el Consejo de Gobierno dentro de los siete días siguientes”, pues de lo contrario “perderán su eficacia”. Ante la Comisión competente de la Junta General, el Consejo de Gobierno “dará cuenta inmediata” de la declaración de emergencia y de las medidas adoptadas, facilitándole la documentación que se le requiera; del mismo modo antes de cada prórroga deberá informar a la Junta “de sus motivos, alcance, efectos y duración”. Esta declaración autonómica, que ahora prevé la Ley, se entiende que resulta innecesaria en la actualidad, en tanto el Gobierno estatal no declare finalizada la situación de crisis provocada por la Covid-19, con base en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, pasando eso sí el Consejo de Gobierno a adoptar las medidas de protección de la salud que sean necesarias. Igualmente se aprovecha la Ley para incluir en el Consejo de Salud, “de composición intersectorial”, a las asociaciones de pacientes, como destinatarios del Sistema sanitario del Principado, y modificar la representación sindical.

La Ley 3/2021 quiere “garantizar la cobertura de las necesidades vitales básicas de las personas que carezcan de los recursos suficientes en el ámbito del Principado de Asturias, así como facilitar su incorporación social y laboral”. Para ello crea el Sistema asturiano de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales. Los

derechos vitales, configurados como derechos subjetivos exigibles por quienes cumplan los requisitos establecidos, son el salario social básico, centro del sistema, los complementos vitales, las medidas de incorporación social y laboral, las garantías para menores acogidos y el complemento a las pensiones no contributivas, que equipara “los ingresos mínimos de las pensiones de menor cuantía con los de las personas destinatarias del salario social básico”. Las prestaciones vitales, por su parte, con “carácter subvencional y finalista” atienden a necesidades concretas de personas vulnerables; alcanzan a familias con menores, a la vivienda y garantía energética y a otros gastos ordinarios y extraordinarios. Son subsidiarias o complementarias de los derechos vitales y de otros recursos que pudieran corresponder a sus beneficiarios. Las prestaciones del Sistema serán compatibles entre sí salvo algunas excepciones que se señalan; en todo caso “el importe global anual de las prestaciones que se concedan en el ámbito del Sistema, excluido el salario social, no podrá exceder de la cuantía anual garantizada que se fije para esta prestación atendiendo al número de miembros de la unidad económica de convivencia independiente”. La gestión del Sistema se pretende que gire en torno a los principios de eficiencia, agilidad, objetividad y control del gasto y se realiza un gran esfuerzo por coordinar a las Administraciones implicadas –autonómicas y locales– a través de un órgano creado a tal efecto, la Comisión institucional, y por dar entrada a la colaboración de entidades sin ánimo de lucro.

La Ley 4/2021 busca “eliminar o reducir trabas administrativas, mejorando la eficiencia y la agilidad de los procedimientos” en ámbitos como “la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente”, “la protección del patrimonio cultural o la gestión económico-administrativa”, sin olvidar introducir medias de control a posteriori para impedir que cometa fraude quien se beneficie de estas novedades. También se simplifican los trámites “en materia de gestión presupuestaria” para una más eficiente ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

A consecuencia de la crisis sanitaria la Ley 5/2021 permite la celebración a distancia de las reuniones de los órganos de las cooperativas y que la Consejería competente pueda flexibilizar los fines del fondo de educación y promoción cooperativa.

Puesto el foco en la posible reforma estatutaria, poco trascendió de las negociaciones de la Ley de Presupuestos, más fluidas con IU y Cs que con Podemos. El proyecto se presentó sin contar aún con los respaldos necesarios para que prosperase. Un presupuesto de 5.354 millones (2,2% de incremento), en el que destaca los 3.525 € destinados a “inversión social” (65,8% del presupuesto para sanidad, educación y servicios sociales, con refuerzo de la atención primaria y salud mental); el aumento en “inversión productiva” (11,6% del presupuesto), que se sitúa en 624 millones tras años de contención durante la crisis económica; el impulso a la industria y a las políticas de empleo; 123 millones del fondo de recuperación y resiliencia; el incremento del gasto de personal –sanidad/educación–, un 2,7%; y novedades fiscales para concitar apoyos, como ayudas directas de 1.000 € por nacimiento a unidades familiares cuya renta no supere los 45.000 € anuales, deducciones del 15% por compra de vehículos eléctricos y otras para impedir la despoblación del medio rural. Las enmiendas de totalidad de los grupos Popular,

Foro y Vox a un Presupuesto que calificaron de “improductivo”, “decepcionante” y continuista fueron rechazadas, al igual que una enmienda de devolución de los Populares y las enmiendas al articulado presentadas por estos grupos y por Podemos. Los Presupuestos acabaron siendo aprobados por Socialistas, IU y 4 de los 5 diputados de Cs, mientras que Podemos y 1 diputado de Cs se abstuvieron y el resto de grupos votaron en contra. La llamada “geometría variable”, que lleva a los Socialistas a buscar distintos apoyos según el caso, los aleja de la “unidad” de la izquierda que parecía ser la opción preferida al inicio de la legislatura.

El número de iniciativas legislativas también fue escaso; 6 proyectos de ley (además de los que dieron lugar a algunas de las leyes aprobadas este año, otro sobre actividad física y deporte) y 8 proposiciones de ley de grupos parlamentarios, de las que solo 2 fueron tomadas en consideración, la presentada por los Populares de mecenazgo cultural, científico, tecnológico y deportivo y la presentada por los grupos Popular, Cs y Foro de coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Destacable, por inhabitual, fue el ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el art. 31 EA por los Ayuntamientos de Grado, Morcín y Bimenes sobre el derecho de participación ciudadana en Asturias, sin que se admitiera a trámite.

El Congreso de los Diputados rechazó tomar en consideración la proposición de ley de la Junta General que promovía el “blindaje” legal del derecho a la asistencia sanitaria universal. Si este tipo de iniciativas no son frecuentes, menos aun que reciban el voto en contra o la abstención, entre otros, de parlamentarios de las fuerzas políticas a las que pertenecen los diputados que han ido a la Cámara a defenderlas (PSOE, Podemos, IU). Aunque sus impulsores estimaban que en el contexto sanitario actual la iniciativa seguía teniendo interés, se consideró que las medidas que contemplaba en gran medida ya se habían implementado.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Más allá de la celebración de convenios con el Estado de contenido diverso y número significativo –55–, se ha de dar cuenta en el ámbito de las relaciones con otras Comunidades Autónomas del Foro celebrado en noviembre por los presidentes del Principado de Asturias, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura, Cantabria y La Rioja. Estas reuniones, más o menos informales, vienen siendo habituales y se han ido sumando a ellas nuevos participantes. El Foro se cerró con una alianza para reclamar una financiación autonómica suficiente y sin privilegios, que atienda al coste real de los servicios y a la incidencia de factores como la despoblación, la dispersión y el envejecimiento. Políticas de natalidad, promoción del mundo rural, un pacto nacional en materia de sanidad o la co-gobernanza multinivel en los fondos europeos fueron otras de las propuestas planteadas.

En el 2021 una comisión bilateral de cooperación Estado-Principado de Asturias, de las del art. 33.2 CE, ha intentado llegar a un acuerdo en torno a 3 preceptos de la Ley 3/2020 de Presupuestos generales para el 2021 con un éxito parcial, pues la discrepancia se resolvió respecto del art. 39.6 y la Disposición Adicional 10º, al comprometerse el Principado a impulsar la modificación del

primero de ellos y mantener la segunda, puesto que las medidas que se derivan de la misma ya se estaban aplicando con una vigencia limitada al 2021. Sin embargo, no fue posible acercar posturas en relación al art. 39.8, que permitió introducir una nueva deducción en el IRPF por la obtención de subvenciones y ayudas para paliar el impacto de la Covid-19. El presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad con invocación del art. 161.2 CE, al considerar que ello excede de las competencias del Principado e incumple el régimen de cesión de tributos.

Por último, tan solo una Sentencia del Tribunal Constitucional, pero especialmente relevante en el marco actual. La STC 75/2021, de 18 de marzo, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados de Vox contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado, al que nos referimos en la anterior crónica. Este permite a los diputados en ejercicio de sus funciones, a los miembros del Consejo de Gobierno, a cargos, empleados públicos y a cualquier compareciente ante la Cámara usar el bable/asturiano, debiendo adoptar la Mesa, oída la Junta de Portavoces, los criterios oportunos a tal efecto. El Tribunal considera constitucional el precepto porque, en contra de la opinión de los recurrentes, no atribuye efectos propios de la oficialidad a una lengua propia que no lo es. La norma “no reconoce al bable/asturiano como medio normal de comunicación ante todos los poderes públicos radicados” en Asturias, “sino únicamente [le] reconoce determinados efectos en el seno de la institución parlamentaria autonómica” ... “como medio de asegurar la protección, el uso y la promoción del bable, a las que se refiere el art. 4 EA”, en un lugar, la Junta, “foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural”. La Mesa de la Cámara, cuando adopte e interprete los criterios a los que hemos visto alude el precepto, deberá hacerlo, según deduce el Tribunal del mismo, de modo tal que impida que el uso del bable/asturiano pueda limitar el ejercicio de los derechos del art. 23 CE por parte de aquellos diputados que lo desconocen. En un voto particular a la STC la magistrada Roca Trías estima, por el contrario, que, “desde el sentido y finalidad de la norma”, el art. 3 bis enjuiciado “ha convertido el bable/asturiano en lengua cooficial “en” el Parlamento asturiano”, y, aunque ello tenga un alcance parcial o limitado, solo podría hacerlo el Estatuto de autonomía previa reforma estatutaria. El magistrado González-Trevijano, por su parte, cree que se debería haber precisado que el posible uso del bable/asturiano, permitido reglamentariamente, “lo es a los exclusivos efectos de abrir la posibilidad de uso de esa lengua en sede parlamentaria, pero sin que de dicha utilización pueda deducirse validez o efecto jurídico alguno, ni pueda derivarse en su configuración como lengua vehicular en el seno del órgano legislativo”. Igualmente, opina que se tendría que haber salvado la constitucionalidad del art. 3 bis con una “interpretación conforme” que obligara a la Mesa a “asegurar el equilibrio” entre el posible uso del bable y “el derecho de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones”. La Mesa de la Junta General, con el voto a favor de Socialistas e IU, la abstención de Cs y el voto en contra del PP, aprobó el uso parlamentario del bable; el presidente de la Junta o el de las Comisiones puede dar un tiempo a los diputados que hablen en asturiano al final de su intervención para que aclaren en castellano lo que no haya entendido algún diputado, siempre que no se haya facilitado previamente traducción.

Actividad político-institucional

Lejos está de poderse haber recuperado la normalidad este 2021. Persiste la lucha contra la pandemia causada por el Covid-19. Aun finalizado el estado de alarma, siguen siendo necesarias medidas restrictivas en aras de la protección de la salud. A falta del paraguas que aquél ofrecía, se trata ahora de medidas requeridas muchas veces del aval judicial, un aval que en Canarias se ha rechazado en el caso de las más gravosas (toque de queda nocturno y cierre perimetral de las islas), si bien sí se han aceptado las relativas a reducción de aforos y limitaciones horarias de determinados espacios públicos (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 9 de mayo de 2021: el recurso de casación 3375/2021 interpuesto contra el mismo fue desestimado por la STS 719/2021, de 24 de mayo); así como más tarde la exigencia del certificado Covid-19 para acceder a tales espacios públicos: frente a su inicial rechazo (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 29 de julio de 2021), ha terminado también por aceptarse esta medida, primero, con carácter voluntario y por un mes (Auto del mismo Tribunal Superior de 3 de diciembre de 2021); después, ya incluso con carácter forzoso, en caso de niveles máximos de alerta (Auto de 24 de diciembre de 2021).

Con la vacunación generalizada de la población, ciertamente, parece que algo se ha podido avanzar en punto a la vuelta a una normalidad que está tardando en dejarse sentir. En el concreto ámbito al que se contrae este *Informe*, se atisban indicios de que el curso ordinario de las cosas empieza a recuperarse poco a poco, aunque no sin dificultades. Han regresado las iniciativas legislativas, por ejemplo, pero en escaso número todavía, probablemente no más que aquéllas que se encontraban en avanzado de gestación o las que son consecuencia de la previa adopción de Decretos-leyes.

Las cautelas y demás limitaciones impuestas para la celebración de reuniones colectivas siguen dificultando el funcionamiento ordinario de las instituciones. No obstante, pudo recuperarse en sede parlamentaria el debate sobre el estado de la nacionalidad con vistas al relanzamiento de la acción política. Entre otros acuerdos, propició dicho debate la creación de una comisión de estudio sobre la inmigración irregular de Canarias, una inmigración que sigue este año manteniéndose en niveles elevados similares a los del pasado (pese a que tal vez se haya notado menos, porque ha sido más regular y, por otra parte, se ha dispuesto de instalaciones más adecuadas para acoger a los inmigrantes). La comisión parlamentaria de estudio creada en 2020 para evaluar el impacto en Canarias del nuevo escenario presupuestario europeo durante los próximos siete años, por otra parte, ha podido culminar su trabajo (BOPC de 7 de octubre). Y también lo

hizo, incluso con anterioridad, otra comisión de estudio constituida para evaluar la aplicación del principio comunitario de subsidiariedad, a requerimiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales (BOPC de 1 de marzo). A finales de año se ha vuelto a crear una nueva comisión de esta misma índole para estudiar el mejor modo de afrontar la reconstrucción de La Palma tras los tres meses de la erupción volcánica que ha sacudido a esta isla.

Por si no fuera poca la atención requerida por la lucha contra la pandemia, este último episodio también ha contribuido a mantener, particularmente a Canarias, alejada de toda vuelta a una normalidad que se resiste a regresar.

Como contrapartida, sigue reinando en el archipiélago un clima general de estabilidad en el plano político e institucional, salvo algún episodio aislado. El más importante ha afectado al Cabildo de Fuerteventura, donde el PSOE ha perdido el gobierno de la isla a favor de una coalición formada por el PP, CC y una asociación insular, uno de cuyos miembros se ha convertido en el nuevo presidente de la institución insular: unido ello a que en un importante municipio de la misma isla (Pájara) ha sido excluido el PSOE igualmente del grupo de gobierno (en el que han pasado a integrarse en cambio PP y CC), aquel partido político ha quedado desalojado de sus posiciones de poder en Fuerteventura. También en Lanzarote se ha roto el entendimiento entre PSOE y PP, aunque, por el contrario, en este caso es esta última fuerza la que ha quedado fuera del gobierno insular, del que ha pasado a formar parte Podemos en su lugar: y ello, como contrapartida a lo acontecido en la capital de la isla (Arrecife), donde había sucedido antes lo contrario. El PSOE, en todo caso, mantiene prácticamente intacta su hegemonía en el conjunto del archipiélago canario.

Aun con un nuevo Estatuto de Autonomía aprobado desde 2018, su desarrollo competencial, que incluye doce nuevos traspasos, todavía no ha podido iniciarse siquiera (en realidad, el último traspaso se realizó en 2014). Pese a que las reivindicaciones resultan especialmente intensas en algunos casos, como en lo que hace a la gestión de puertos y aeropuertos o al transporte aéreo. Incluso en costas y ordenación del litoral han surgido dificultades cuando el proceso estaba muy avanzado: los problemas parece que gravitan en torno al traspaso de las competencias sancionadoras y el alcance de los informes estatales preceptivos y su incidencia sobre el planeamiento urbanístico y territorial. La tutela financiera de las corporaciones locales y la defensa de la competencia también parecen figurar en la agenda con carácter prioritario. En otros casos, en cambio, la demanda no era tan importante, como sucede con el traspaso de las instituciones penitenciarias. Y, en fin, los hay también que están directamente relacionados con la crisis motivada por la pandemia, como inmigración, salvamento marítimo o turismo, y su traspaso acaso por esa razón ha podido demorarse.

Actividad normativa

Pocas leyes aprobadas (6) y por el contrario muchos Decretos-leyes (17), es el balance que arroja el año, en apenas dos palabras.

A) Tan solo una de las seis leyes aprobadas en total ha tenido su origen en un proyecto de ley (Ley 6/2021), otras dos son producto de sendas proposiciones de ley (Leyes 2 y 3/2021) y las otras tres (Leyes 1, 4 y 5/2021) el resultado de la conversión de otros tantos Decretos-leyes, dos de los cuales habían sido aprobados el año anterior. Así las cosas, junto a la Ley 6/2021 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022) cuyo contenido se ajusta a su estructura habitual, otras tres proceden igualmente de la iniciativa del Gobierno de Canarias, aunque ejercitada primero en forma de Decretos-leyes: merced a su ulterior tramitación por el procedimiento legislativo ordinario han quedado ahora convertidas en leyes.

Apenas merecen mayor comentario ahora las dos que provienen del pasado año (en tanto que, precisamente por ello, ya hubo ocasión de referirnos a ellas en el pasado *Informe*): los Decretos-leyes 14 y 15/2020 se han traducido así en las Leyes 1/2021 (régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al Covid-19) y 5/2021 (medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias); si acaso, cumple recordar en relación con esta última que su origen estuvo en la inicial preparación de un extenso texto normativo de medidas de simplificación administrativa cuya tramitación se truncó con la emergencia de la crisis sanitaria.

La Ley 4/2021 (normas reguladoras de la gestión de fondos “Next Generation”), por su parte, proviene también de un Decreto-ley aunque en este caso aprobado ya este mismo año (Decreto-ley 4/2021): incluye el modelo de gobernanza ideado para la gestión de tales fondos, los instrumentos de planificación estratégica previstos y los recursos humanos asimismo destinados al mismo fin, y un catálogo de distintas medidas específicas para la gestión presupuestaria de los proyectos y programas financiados con dichos fondos, la agilización de los correspondientes procedimientos administrativos y determinadas especialidades en materia de contratación pública y subvenciones.

De las dos proposiciones de ley cuya tramitación ha podido culminar este 2021, una de ellas tenía carácter meramente puntual. Con la Ley 3/2021 (modificación de la Ley de Cabildos) no más que se altera, en efecto, el régimen jurídico de los coordinadores insulares para otorgarles la consideración de altos cargos y diferenciar así su regulación de la correspondiente al restante personal directivo de estas corporaciones insulares. La otra, por el contrario, tiene un alcance transversal y alcanza a ámbitos muy dispares: se trata de la Ley 2/2021 (igualdad social y discriminación por razón de identidad de géneros, expresión de género y características sexuales), y seguramente sea la que mayor interés ofrezca, ya que, aun aprobada por unanimidad, alguno de sus aspectos no ha escapado de la controversia, habiéndose interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra ella por 50 diputados del Congreso de los Diputados pertenecientes del Grupo Parlamentario de Vox.

B) Con los Decretos-leyes, la lista es mucho extensa, como ya se avanzó, aunque no tanto como en 2020. Además del Decreto-ley 4/2021 (al que ya ha habido antes ocasión de referirse en tanto que ha sido el único convertido en ley), lo cierto es que la mayoría tiene relación con la crisis originada por la pan-

demia y se trata con ellos de aliviar las devastadoras consecuencias derivadas de ella. Algunos contienen medidas fiscales, como los Decretos-leyes 1/2021 (medidas especiales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias), 5 y 17/2021 (estos dos últimos prorrogan de manera sucesiva el tipo cero a determinados productos sanitarios).

Pero la mayoría se dirige a autorizar la concesión directa de subvenciones y ayudas, como es el caso de los Decretos-leyes 2, 6 y 7/2021 (para autónomos y pequeñas y medianas empresas), 9 y 10/2021 (para trabajadores por cuenta ajena afectados por algún ERTE: si bien el segundo de los mencionados contempla también la cobertura del coste del IBI para los establecimientos turísticos de alojamiento) y 13/2021 (para determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros): es cuestionable el empleo de esta técnica normativa en estos casos, es decir, para realizar simples convocatorias de subvenciones y ayudas, puesto que el Decreto-ley pasa así a ganar espacio no solo frente a leyes (su intención originaria) y reglamentos (propósito este ya más polémico y cuyos efectos tratan de paliarse mediante la incorporación a los Decretos-leyes de cláusulas de salvaguardia del valor reglamentario de los preceptos que con anterioridad poseían dicho rango, cuestión que ya hubo ocasión de comentar en el *Informe* del pasado año). Más lejos se llega ahora aún, si los Decretos-leyes se emplean también para la adopción de simples actos administrativos –se trataría de “decretos-ley-acto” la categoría de nuevo cuño que podría así llegar a implantarse–, en la medida en que con sola ejecución se agota el contenido que les es propio (en modo alguno requerirían así su ulterior conversión en leyes a través de la tramitación del correspondiente procedimiento legislativo).

Íntimamente relacionado con la pandemia esta también el Decreto-ley 11/2021 (régimen jurídico de alerta sanitaria y medidas para el control y la gestión de la pandemia), aunque en este caso la iniciativa no ha estado exenta de una polémica que trasciende el plano puramente técnico, en tanto que parece pretender dar amparo a la adopción de determinadas medidas restrictivas de derechos con exención del control judicial correspondiente (en ausencia de estado de alarma), con lo que parece así también querer instaurarse una especie de “tercera vía”: se han abierto negociaciones con el Estado en torno a algunos de sus preceptos (arts. 9: uso obligatorio de las mascarillas, 14: pruebas diagnósticas y vacunación, 15: cribados. y 19: autorización o ratificación judicial); aunque, en todo caso, la controversia en sede constitucional parece irreversible a tenor del recurso de inconstitucionalidad interpuesto también en este caso por 50 diputados del Congreso de los Diputados pertenecientes el Grupo Vox.

Relacionado asimismo con la pandemia está el Decreto-ley 16/2021 (ampliación del plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y apuestas), en sintonía con otro aprobado el año anterior con el mismo contenido. Y fuera ya del ámbito de dicha problemática, pocas dudas de igual modo suscitan, sobre la concurrencia de los presupuestos constitucionales y estatutarios requeridos para los Decretos-leyes, los relacionados con la erupción volcánica de la isla de La Palma, esto es, los Decretos-leyes 12/2021 (medidas tributarias, organizativas y de gestión), 14/2021 (concesión de ayudas de emergencia) y 15/2021 (suplemento extraordinario de prestación canaria de inserción y otras medidas en los

ámbitos social, agrario y de uso del suelo): este último, por otra parte, contempla una prestación extraordinaria a favor de titulares de pensiones no contributivas, del Fondo de Asistencia Social, del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de la Prestación Canaria de Inserción; materia que este mismo año había sido objeto antes del Decreto-ley 3/2021 (modificación de Ley 1/2007).

Ya para terminar la relación, no tan clara es, por el contrario, la concurrencia del presupuesto habilitante para su aprobación en el caso del Decreto-ley 8/2021 (para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de la televisión autonómica y sus programas informativos).

Conflictividad constitucional

A) No más que en dos ocasiones ha venido el Tribunal Constitucional este año a dirimir sendas controversias de carácter competencial.

En la STC 74/2021, de 18 de marzo, declaró inconstitucional el precepto impugnado (art. 19 de la Ley canaria de calidad agroalimentaria) por su incompatibilidad con la normativa estatal de carácter básico (art. 2 de la Ley 24/2003), inconstitucionalidad mediata o indirecta, al autorizar la denominación de vino para la comercialización de productos no extraídos de la uva.

La STC 185/2021, de 28 de octubre, por su parte, no se pronuncia sobre el fondo del asunto (nada intrascendente, por cierto, porque se trataba de determinar la constitucionalidad del cierre perimetral acordado por la Comunidad Autónoma en la lucha contra la pandemia con base en las competencias delegadas conferidas al presidente del Gobierno de Canarias con la declaración del estado de alarma), sino que declara extinguido el proceso por desaparición sobrevinida de su objeto (al estar condicionada la vigencia de la medida al mantenimiento del estado de alarma y haber finalizado dicho estado: habiendo dejado de ser aplicable la medida, y sin que hubiera sido sustituida por alguna otra, no cabe entender subsistente una disputa competencial en la que el Estado había denunciado la vulneración de su competencia sobre sanidad exterior).

Resuelto del modo que acaba de exponerse el conflicto de competencia (núm. 6201/2020) entablado en torno a este asunto, cabe añadir que no queda ninguno pendiente de resolverse de todos los planteados en el ámbito de las relaciones del Estado con Canarias (21 en total, 8 de los cuales fueron promovidos por el Estado y 13 por los sucesivos Gobiernos de Canarias: ocupa esta Comunidad Autónoma la sexta en la lista de las que más conflictos de competencias ha suscitado ante el Tribunal Constitucional, después de las tres históricas, y de Andalucía y Aragón).

Junto a estas dos resoluciones, importa asimismo consignar el ATC 81/2021, de 15 de septiembre: el Tribunal Constitucional tiene por planteada cuestión interna de inconstitucionalidad (núm. 5908/2021) en el marco de un recurso de amparo promovido por una entidad de crédito sobre el art. 41.9.2 a) de la Ley canaria 4/2012, que contempla un beneficio fiscal exclusivamente para las entidades de crédito con domicilio social en Canarias; y es que, aun cuando en la contienda se invoca la infracción de los art. 14 y 24 de la Constitución, algún interés competencial, siquiera indirecto, pudiera revestir el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional haya de emitir a este respecto.

B) Mediante sendos acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias se tuvieron por solventadas las discrepancias surgidas el año anterior en torno a la Ley 1/2020 (ayudas para medicamentos a pensionistas de renta anual inferior a 18.000 euros), al comprometerse Canarias a impulsar una modificación legal para garantizar que el pago de tales ayudas se realice en la propia farmacia al dispensarse el medicamento o, en su caso, de acuerdo con el convenio suscrito por la Comunidad Autónoma al que se adhieran las farmacias que lo consideren oportuno. Así como sobre el Decreto-ley 15/2020 (medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias): incorpora el acuerdo el texto de las enmiendas que habían que presentarse al texto legislativo en curso de tramitación y que cristalizaría en la Ley 5/2021, a la que ya antes nos referimos.

Y en relación con potenciales controversias surgidas ya este año, también en el seno de la Comisión Bilateral se iniciaron negociaciones a propósito de algunas de las previsiones contenidas en el Decreto-ley 4/2021 (art. 16, 28, 30, 38, 41 y disposición final primera), que culminaron igualmente en sentido satisfactorio: en el acuerdo alcanzado quedó reflejado que con la Ley 4/2021, tal y como expresamente refiere su disposición derogatoria, había sido derogado dicho Decreto-ley 4/2021 (como por otro lado ya habíamos indicado antes). De igual modo, en relación con la Ley 1/2021 (régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al Covid-19) llegaron a buen puerto las negociaciones abiertas a tal fin sobre su disposición adicional segunda, y el correspondiente acuerdo vino a dejar constancia de la derogación de dicha disposición por el Decreto-ley 11/2021.

No constan producidos todavía, en cambio, los posibles acuerdos que pudieran alcanzarse en torno a la disposición final primera de la Ley 11/2021 y disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021 (desgravaciones fiscales de productos audiovisuales), normas ambas estatales de idéntico contenido que suscitaron un importante conflicto al que después habrá ocasión de aludir con mayor detalle y cuya controversia dio lugar asimismo al inicio de las correspondientes negociaciones que acaso pueden fructificar merced a las modificaciones posteriores introducidas por el Estado a su propia legislación (Ley 14/2021). De cualquier modo, ya se ha interpuesto en ambos casos sendos recursos de inconstitucionalidad (núm. 6003/2021 y 5935/2021, respectivamente). Así como tampoco hay resultado todavía respecto del proceso de negociaciones abierto mucho más recientemente (a finales de diciembre) sobre el Decreto-ley 11/2021 (régimen jurídico de alerta sanitaria y medidas para el control y la gestión de la pandemia: en particular, sobre sus arts. 9, 14, 15 y 19), del que ya antes dejamos constancia.

A expensas de lo que venga a suceder en relación con estos últimos casos, y con la salvedad también de los otros dos ya comentados antes en relación con sendos recursos de inconstitucionalidad (núm. 5845/2021 y 7767/2021, respectivamente) promovidos por los 50 diputados del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario de Vox, contra la Ley 2/2021 (igualdad social y discriminación por razón de identidad de géneros, expresión de género y características sexuales) y contra el Decreto-ley 11/2021 (régimen jurídico de alerta sanitaria y

medidas para el control y la gestión de la pandemia), de los que ya antes dimos cuenta (y que no dejan de tener cierta incidencia competencial, aun cuando sea indirecta), la lista de conflictos constitucionales está virtualmente cerrada. Es decir, serían estos nuevos los únicos pendientes, dado que de las 94 impugnaciones habidas ante el Tribunal Constitucional (hay que sumar 73 recursos de inconstitucionalidad a los 21 conflictos de competencias), ya ha habido 84 sentencias y 10 desistimientos.

Relaciones de colaboración con el Estado

A) En el marco de la colaboración con el Estado, la existencia de una responsabilidad compartida en el desarrollo del régimen económico y fiscal especial de Canarias da lugar a la cristalización de iniciativas comunes. Es el caso de la constitución del Consejo Asesor para la Promoción Estratégica y Comercial de Canarias como órgano de colaboración conjunta (Real Decreto 158/2021).

Esto aparte, el Estado tampoco se ha desentendido de las ayudas a Canarias con vistas a paliar los estragos ocasionados por la pandemia a la economía de las islas y que ha afectado especialmente a sectores como el turismo y el comercio. Aun cuando previstas tales ayudas con carácter general para garantizar la liquidez y solvencia de las empresas (Reales Decretos-Leyes 5 y 6/2021), el archipiélago canario se ha erigido en uno de los principales territorios receptores de tales ayudas, con inclusión de nuevos sectores de la actividad económica con repercusión especial en Canarias (a tal fin se suscribió un convenio de cooperación con la Comunidad Autónoma: BOE de 13 de mayo). También la progresiva extensión de los ERTE a lo largo del año ha beneficiado sustancialmente a Canarias, pues el turismo parece en particular el sector que no termina de recuperarse. Por lo demás, de los 10.000 millones de euros procedentes de fondos europeos, Canarias aspira a obtener alrededor de un 5% (esto es, unos 390 millones), con alguna duda sobre la aplicación de dicho dinero a recuperar empresas en crisis, que no ha terminado de despejarse del todo. En esta misma línea de colaboración cabe apuntar el convenio suscrito para el desarrollo del Plan Integral de Empleo para Canarias, dotado con 42 millones de euros: unos fondos por primera vez reconocidos como inversión en los presupuestos generales del Estado, lo que puede dificultar su eventual recorte en el futuro, como ha sucedido en algunas ocasiones precedentes desde la crisis de 2008 (incluso, su supresión en 2015 y 2016).

Tampoco el Estado se ha desentendido de las demoleadoras consecuencias causadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y ha aprobado dos Decretos-leyes específicamente a tal fin: el Real Decreto-ley 20/2021 (con la previsión de distintas medidas urgentes de apoyo: ayudas para paliar daños personales y materiales en vivienda; y en establecimientos industriales, mercantiles y de servicios; a corporaciones locales; a personas físicas o jurídicas, por prestaciones personales y de bienes; en materia de empleo, seguridad social y planes de pensiones; de protección del consumo; tributarias; de movilidad, suministros y apoyo a las infraestructuras; relativas al sector agrario y pesquero; en materia de biodiversidad y espacios naturales protegidos; en materia registral y notarial; servicios sociales; lucha contra la violencia de género; ciencia e investigación; y

declaración de determinadas obras de interés general) y el Real Decreto-ley 28/2021 (con medidas complementarias: en materia de vivienda; tributarias; para el restablecimiento de infraestructuras en la red de carreteras; de apoyo al sector agrario y pesquero; y al sector cultural; y en materia de seguridad social); y en algún otro caso se han incorporado asimismo puntualmente algunas medidas singulares para la isla, como en el Real Decreto-ley 25/2021 (art. 4: exenciones fiscales de las ayudas recibidas en IRPF y sociedades). También acordó el Estado la concesión directa de sendas subvenciones para la realización de actividades científicas y de investigación relacionadas con la erupción volcánica (Real Decreto 1078/2021) y para promover el turismo y apoyar a las pequeñas y medianas empresas en la isla (Real Decreto 1112/2021). Y ya con carácter más general, aunque limitadamente para los territorios extrapeninsulares, se aprobó, también en este último sector, la concesión de subvenciones para la formulación de estrategias de resiliencia turística con cargo a fondos europeos (a últimos de año: Real Decreto 1118/2021).

En fin, con la aprobación de los presupuestos generales para 2022 ha vuelto a consignarse una partida para atender el pago de la deuda reconocida a favor de Canarias en sede judicial por el incumplimiento por el Estado del convenio de carreteras: dotada ahora con 200 millones en lugar de los 100 del año anterior, aunque el Estado solo ha permitido el destino de 40 a gasto corriente, con lo que el 80% restante ha de ir a inversión (así figura contemplado en la correspondiente sección del ministerio de movilidad y transportes, aunque sin carácter finalista). Es de esperar, con todo, que no se sucedan las mismas dificultades acaecidas con el pago de la cantidad consignada en el presupuesto anterior. En cualquier caso, aun sin dicho importe, los nuevos presupuestos estatales contemplan una inversión territorializada de 697 millones de euros para Canarias, por encima así de la media estatal (según cálculos gubernativos): aunque en su versión inicial se echaban en falta algunas inversiones en determinados sectores para cumplir todos los programas incorporados al régimen económico y fiscal especial de Canarias del REF (en materias como educación –la universitaria, en particular–; I+D; banda ancha de nueva generación; valorización y reciclaje de residuos; apoyo a energías renovables; conservación de variedades agrícolas y razas locales; abaratamiento del riego: internacionalización económica; seguros agrarios y sector agrícola), en algunos de tales casos la tramitación legislativa de los presupuestos ha propiciado la introducción de mejoras parciales mediante la ampliación de algunas partidas presupuestarias (según determinadas fuentes, las mejoras se estiman en unos 100 millones de euros).

B) Con la mirada puesta ahora en los episodios de conflicto, la inmigración irregular ha continuado siendo un elemento de tensión, sobre todo, en lo que concierne a la distribución solidaria de los menores no acompañados entre todos los territorios del Estado; aunque la gestión de la inmigración, en todo caso, ha mejorado este año comparado con las improvisaciones del anterior: entre derivaciones, deportaciones y viajes, de los 25.000 que llegaron a Canarias en 2020, en marzo quedaban solo 6.000, y no más de 3.000 alojados en hoteles). Se ha suscrito asimismo un acuerdo internacional entre España y la OIM para la realización

del proyecto de atención humanitaria en Las Canteras (La Laguna. Tenerife) (BOE 1 de abril).

La responsabilidad conjunta sobre el régimen económico y fiscal especial de Canarias, si, por una parte, favorece la creación de un espacio para la colaboración, como ha quedado expuesto, por la otra, propicia también el surgimiento de episodios conflictivos. Ya con motivo de sendas medidas fiscales favorables para amortiguar los efectos de la pandemia (ampliación del plazo de materialización de la reserva de inversiones y de los lugares donde los servicios prestados resultan favorecidos fiscalmente) suscitó recelos la falta de consulta a la Comunidad Autónoma con ocasión de la tramitación inicial del proyecto de ley de medidas financieras, de apoyo social y económico, en tanto que procedente de un Decreto-ley aprobado el año anterior (Decreto-ley 39/2020): ahora que, a finales de año, dicho proyecto de ley acaba de recibir el refrendo por la Cámara Baja, es cuando su presidenta ha requerido la emisión del correspondiente informe (al Parlamento de Canarias por tanto le incumbe evacuarlo a principios de 2022): en todo caso, como se trata en esta ocasión de medidas favorables, es probable que el asunto no vaya más lejos.

Todo lo contrario de lo sucedido con el conflicto surgido con motivo de la reducción de la desgravación fiscal para productos audiovisuales (al incrementarse la reducción establecida con carácter general para todo el país, se redujo el diferencial fiscal existente en Canarias respecto del resto del territorio del Estado): en este caso, la consulta sí que se solicitó en relación con las dos normas legales que consumaron la indicada reducción, el Real Decreto-ley 12/2021 (disposición final tercera) y la Ley 11/2021 (disposición final primera), aunque en el último tramo del procedimiento legislativo en este segundo caso (inmediatamente antes de su aprobación por el Senado), y en el primero, ya en trance de convalidación del Decreto-ley, todavía de forma más cuestionable (el Consejo Consultivo apreció su intempestividad en su Dictamen 406/2021, de 2 de agosto: la solicitud además se dirigió al Gobierno y no al propio Parlamento): rechazados los cambios pretendidos en un Consejo de Gobierno extraordinario convocado específicamente a tal fin, el informe del Parlamento de Canarias, aprobado por lo demás con la unanimidad de todos los grupos, resultó igualmente desfavorable; sin que con posterioridad se activara el mecanismo previsto estatutariamente para dirimir las desavenencias en caso de informe desfavorable (a través de la correspondiente convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación), razón por la que a la postre se han terminado sustanciando sendos recursos de inconstitucionalidad por parte del Parlamento de Canarias. El Gobierno de la Nación se avino a la búsqueda de una solución para recuperar el diferencial fiscal que pudiera encontrar acogida en algún nuevo instrumento legal en curso de tramitación (ayudas al sector cultural), y así ha sucedido (Ley 14/2021: disposición final primera); pero queda por saber ahora la suerte de los recursos interpuestos (como ya hubo ocasión de poner antes de manifiesto en este *Informe*), que sin embargo plantean una problemática que acaso convenga aclarar (si la solicitud del informe de Canarias puede formalizarse en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, y si un informe desfavorable determina la suspensión de la disposición afectada por el mismo y la obligada convocatoria de la

Comisión Bilateral de Cooperación para resolver las discrepancias). Una nueva modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, en fin, se ha producido a punto de concluir el año (Real Decreto-ley 31/2021) para extender la vigencia de la zona especial canaria y precisar las inversiones anticipadas susceptibles de considerarse como materialización de la reserva de inversiones: pero, al contrario que en el caso anterior, en este caso se ha solicitado con carácter previo el informe favorable del Parlamento de Canarias, correctamente, por tanto, aunque con muy pocos días de antelación a su aprobación; y el Parlamento de Canarias ha mostrado su conformidad con la modificación propuesta.

Con la reforma de la legislación sobre la cadena alimentaria (Ley 16/2021), ya para terminar esta crónica, ha podido desencadenarse un último conflicto que sin embargo la versión definitiva finalmente aprobada del texto ha podido disipar. Gracias a una enmienda transaccional incorporada durante su tramitación en el Congreso (consistente en la introducción de una nueva disposición adicional séptima a la Ley 12/2013), la aplicación del régimen general cuenta con una previsión específica para el cálculo de precio de plátano, en tanto que cultivo singular de la Unión Europea y única Indicación Geográfica Protegida de manera expresa: le cabe así tomar como referencia a tal efecto al citado producto el precio medio de toda las ventas en cada año, pudiendo por otra parte fijarse en el contrato el precio hasta una semana después del proceso de maduración en destino, con lo que se gana así la flexibilidad necesaria; de otro modo, con un precio mínimo por defecto en sus operaciones y sin completar el proceso de maduración propio de esta fruta, la comercialización del producto corría serio peligro, a resultas de la desigual competencia a la que ha de hacer frente a causa de la banana importada de terceros países. La consideración de Canarias como región ultraperiférica y la acusada necesidad de adoptar una medida de esta índole, especialmente sentida para el caso de La Palma (que concentra casi el 40% de la producción del plátano) con vistas a paliar las consecuencias derivadas de la erupción volcánica que ha sacudido a esta isla, han permitido abatir todos los obstáculos.

1. En enero del año 2021 se modificó la composición y organización del Gobierno de Cantabria con el nombramiento de un nuevo consejero de Industria, Innovación, Transporte y Comercio, Francisco Javier López Marcano, en sustitución de Francisco Martín, pasando este último a ocupar el puesto de presidente de la Autoridad Portuaria. El cambio fue acompañado de una modificación en las competencias y en la denominación de la Consejería de Industria que asumió la materia de Turismo que hasta entonces estaba atribuida a la Consejería de Educación.

Tanto la Consejería de Industria como la de Educación son departamentos que, dentro del Gobierno de coalición, corresponden al ámbito de gestión atribuido al Partido Regionalista de Cantabria, con lo que la reordenación no afecta al pacto del Gobierno de coalición entre PRC-PSOE.

El nuevo consejero, López Marcano, ya había ocupado anteriormente otros puestos de responsabilidad en Gobiernos del PRC. Más concretamente fue consejero del Gobierno entre los años 1995-1999 y 2003-2011, siendo un destacado dirigente dentro de ese partido, vicesecretario del mismo, y diputado del Parlamento de Cantabria durante cinco legislaturas. En el año 2015 renunció al acta de diputado para facilitar la investidura de Miguel Ángel Revilla como presidente de Cantabria, después de que Podemos pusiera como condición para abstenerse que PRC y PSOE dejaran fuera de las instituciones a sus “imputados por corrupción”. En aquellas fechas López Marcano estaba imputado como consecuencia de una querrela presentada por la empresa pública Cantur durante la legislatura 2011-2015, en que gobernó el PP. Seis años después de su cese, en enero de 2021, finalmente López Marcano quedó libre de causas judiciales al archivar la causa el Juzgado de Instrucción número 3 de Santander el denominado caso Racing, por no apreciar indicios de delito, lo que permitió su vuelta a la primera línea política.

2. En cuanto a la actividad normativa merece ser destacada, por su importancia, la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria a cuya tramitación hicimos referencia en el Informe del pasado año. Tal y como señalamos entonces, la propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria aprobada por unanimidad del Parlamento de Cantabria se dirigía inicialmente en exclusiva a la eliminación del aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento y del presidente y consejeros del Gobierno. Durante su tramitación parlamentaria, en el Congreso de los Diputados, el PRC intentó incorporar la figura del Decreto-ley en el sistema de fuentes au-

tonómico pero finalmente el Pleno del Congreso lo rechazó en sesión celebrada el 4 de febrero de 2021. Tras su paso por el Senado, donde no se presentaron enmiendas, en sesión de 10 de marzo de 2021 se aprobó la reforma estatutaria en los mismos términos que en el Congreso de los Diputados, y se convirtió en Ley Orgánica, publicándose en el BOE de 24 de marzo de 2021, con el título Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. Cantabria se suma así a la iniciativa adoptada en este mismo sentido por otras Comunidades Autónomas como Canarias, que fue la pionera, (BOE de 6 de noviembre de 2018) o la Región de Murcia (BOE de 16 de febrero 2021), siendo la tercera Comunidad Autónoma en lograr ese objetivo.

3. Por lo que respecta a la actividad legislativa del Parlamento de Cantabria, este año 2021 ha sido muy productivo, habiéndose aprobado un total de 11 leyes, de las cuáles 3 tienen directa relación con la pandemia del Covid-19 (las leyes 3/2021, 5/2021 y 6/2021).

Este primer grupo de Leyes relacionadas con la pandemia contienen regulaciones especiales en materia de fomento, dirigidas a agilizar y simplificar la tramitación de ayudas de distinta naturaleza.

Todas ellas, al igual que ocurrió en el año 2020, fueron fruto de proposiciones de ley suscritas por todos los grupos parlamentarios, tramitadas directamente y en lectura única, que recibieron el voto unánime de los 35 diputados de la Cámara en tiempo récord.

– La Ley 3/2021, de 26 de abril, *de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de Covid-19*. Esta Ley prevé y regula una serie de subvenciones directas cuya concesión se impone con carácter reglado a la Administración autonómica a través del procedimiento específico que la propia Ley contempla. Se trata, en definitiva, de ayudas directas de las previstas en el art. 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que concede la consejera de Empleo y políticas sociales, previa tramitación de un sencillo procedimiento en el que no existe un control previo de la intervención y en el que se exime a los beneficiarios del requisito de estar al corriente de sus obligaciones tributarias, frente a la Seguridad Social o frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. La misma Ley contiene, además, en su Disposición Final Primera, una relación de subvenciones que serán tramitadas por el Servicio Cántabro de Empleo y a las que se aplicará el procedimiento de concesión directa del art. 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones al concurrir razones de interés público, social y económico que impiden la concurrencia.

– La Ley 5/2021, de 9 de junio, *de Agilización de la Tramitación de ayudas de SODERCAN, S.A., durante el año 2021*, es una reiteración y ampliación de la Ley 3/2020, de 28 de mayo, comentada en el Informe del año 2020. Esta Ley,

como la anterior, habilita a la Consejería de la que depende la empresa pública (en este caso la Consejería de Industria Turismo, Innovación, Transporte y Comercio) para que durante un período de seis meses sea ella, a través de sus funcionarios y empleados públicos, quien compruebe si los solicitantes cumplen los requisitos y obligaciones exigidos para ser beneficiarios de las subvenciones que, con ocasión de labores de fomento para atender a las situaciones económicas derivadas de la pandemia causada por el Covid-19, corresponde tramitar y conceder a la empresa pública.

Ciertamente resulta cuanto menos llamativo que la Administración territorial sea la que realice labores de auxilio instrumental para una empresa pública cuya finalidad debería ser, precisamente, servir de instrumento de apoyo y auxilio para aligerar la carga de trabajo de la Administración que ejerce la tutela. Estamos aquí ante una evidente alteración del sentido y la razón de ser de estas sociedades instrumentales que puede llevar a una reflexión sobre su verdadera utilidad, sobre la dimensión material y personal de estas sociedades y sobre la justificación de las razones que llevan a la atribución a éstas de tareas que puede o deben ser gestionadas directamente por la propia Administración con sus propios medios.

– La Ley 6/2021, de 21 de junio, *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*, al igual que la anterior prevé la colaboración de la Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria en la gestión de determinadas subvenciones que, en el ámbito de la cultura y el deporte, corresponde gestionar y conceder a la Sociedad pública, con lo que son trasladables las mismas consideraciones realizadas con ocasión de la Ley 5/2021.

Las otras 8 leyes restantes traen causa de los correspondientes proyectos de ley presentados por el Gobierno, regulan cada una sectores o aspectos de la realidad dispares y no fueron aprobadas con el mismo consenso. Seguidamente analizamos los aspectos más relevantes o problemáticos de las mismas.

– Ley de Cantabria 1/2021, de 4 de marzo, *de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de Cantabria*.

Tras una tramitación parlamentaria relativamente larga (cerca de 14 meses), se aprobó en marzo, por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, una Ley que cubre un importante vacío normativo dado que Cantabria era, hasta ese momento, la única Comunidad costera que carecía de una Ley reguladora de la actividad marítima pesquera. Es una Ley extensa y ambiciosa, que abarca no solo la actividad pesquera y la ordenación del sector en toda su extensión, sino también el marisqueo, la acuicultura, la explotación de algas y el buceo, así como las actividades recreativas de esta naturaleza. Consta de 119 artículos repartidos en 10 títulos, 1 de ellos preliminar, 3 disposiciones transitorias, una derogatoria y 2 finales.

Esta Ley fue modificada el mismo año 2021 a través del art. 24 de la de Cantabria 11/2021, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas con el fin de suprimir algunos preceptos y modificar otros dando cumplimiento de esta

forma al Acuerdo alcanzado en diciembre en el seno de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria y que pone fin a las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los art. 13, 27, 89, 94, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Cantabria 1/2021, de 4 de marzo, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de Cantabria.

– Ley de Cantabria 2/2021, de 28 de abril, *por la que se declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada*.

El Parque Natural de las Dunas de Liencres fue el primer espacio natural protegido de Cantabria creado mediante Decreto 101/1986, de 9 de diciembre con una extensión de extensión, 194,55 hectáreas. A la figura de este Parque Natural se superpuso posteriormente la zona de especial conservación (ZEC) ES 1300004, «Dunas de Liencres y Estuario de Pas», declarada mediante Decreto 18/2017, de 30 de marzo, que incluía otras zonas, además del Parque Natural, con un total de extensión de 544,21 hectáreas. En el mismo año 2017 se aprobó el Plan de ordenación de recursos naturales por el Consejo de Gobierno (Decreto 60/2017, de 7 de septiembre), en el que se propuso la declaración por Ley del parque natural de las dunas de Liencres y costa quebrada que es el que se aprueba con esta Ley 2/2021 y que comprende 1.753,14 hectáreas con terrenos de los municipios de Piélagos, el 59% del total; de Miengo, el 33 y Santa Cruz de Bezana, el 8%. El citado Decreto 60/1997 establece el régimen de protección, uso y gestión del Parque al que expresamente se remite la Ley 2/2021 en su art. 4.

En consecuencia, no cambia el número de parques naturales de Cantabria, que siguen siendo cinco (el recién creado, más los de Oyambre; Marismas de Santoña, Victoria y Joyel; Collados del Asón; y Saja, Besaya) pero sí se incrementa en más de 1.500 hectáreas la superficie de la red de espacios naturales protegidos.

La Ley fue aprobada por amplia mayoría dado que todos los grupos parlamentarios votaron a favor, salvo los diputados de Vox, que abstuvieron. Es una Ley breve, con solo cinco artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y dos finales, que cuenta también con un anexo donde describe los límites del parque. El régimen de protección se regula por remisión al Decreto del año 2017 por el que se aprueba el PORN y en ella se crea, además, un Área de Influencia Socioeconómica, compuesta por la superficie íntegra de los municipios que aportan terreno al Parque, con el objeto de compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas por la declaración mediante su inclusión en el régimen de subvenciones y ayudas públicas que se establezcan. Como órgano de participación social en la gestión del Parque Natural se contempla la creación de un Patronato que sustituye al del Parque Natural de las Dunas de Liencres.

Una curiosidad llama la atención y es el hecho de que a raíz de la aprobación esta la Ley 2/2021 se haya convocado y reunido una Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, con el fin de resolver una discrepancia que afecta, en realidad, al Decreto 60/2017, de 7 de septiembre, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada. La discrepancia, que finalmente ha acabado en acuerdo publicado en el BOE de 17 de

septiembre de 2021, se centra en el art. 23.m) del citado Decreto que prohíbe en todo el ámbito del PORN el sobrevuelo sin autorización de la Administración Gestora. La Comunidad Autónoma se ha comprometido a adaptar el precepto a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya disposición adicional undécima prevé que corresponde al Gobierno establecer las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 de conformidad con lo previsto en el art. 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

– Ley de Cantabria 4/2021, de 13 de mayo, de *Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma*. Esta ley, aprobada por unanimidad del Parlamento Cantabria, regula las funciones de estos servicios, las facultades y el régimen jurídico del personal, incorporando como novedad relevante la condición de agente de la autoridad del personal funcionario en el ejercicio de sus funciones. La norma regula también la organización territorial de los servicios, así como las competencias de las distintas Administraciones, local y autonómica, y su coordinación a través de una Comisión con funciones consultivas y de propuesta, formada por representantes de la Administración de la comunidad autónoma, de los ayuntamientos y los sindicatos más representativos.

Esta Ley también ha generado discrepancias entre el Estado y la Comunidad Autónoma que acordaron reunirse en Comisión Bilateral de Cooperación tal y como se puede comprobar en Resolución de 31 de agosto de 2021 de la Secretaría General de Coordinación Territorial que acordó publicar el Acuerdo correspondiente en el BOE (BOE de 31 de agosto de 2021). Al momento de redactar estas líneas no se tiene conocimiento de la resolución de tales discrepancias que versaban sobre la disposición adicional quinta de la Ley en cuya virtud se permitía a los municipios adaptar los Grupos de Titulación de los puestos de Cabo y Bombero permitiendo su integración en el Grupo C1 bajo determinadas condiciones de titulación o, en su defecto, de antigüedad y formación.

– Ley de Cantabria 7/2021, de 5 de julio, *por la que se extingue la Cámara Agraria de Cantabria*.

Esta Ley contó con el apoyo de todos los grupos, salvo Vox, que se abstuvo, si bien se aprobó con las críticas de la oposición que se centraron en la composición de la comisión liquidadora del patrimonio de la Cámara.

Es una Ley breve que consta de una exposición de motivos y cuatro artículos que declaran la extinción del organismo, la liquidación y destino de su patrimonio y la integración de su personal en la Administración autonómica, además de una disposición transitoria que regula la composición y funciones de la comisión liquidadora, una derogatoria y tres finales, en la última de las cuales se contempla su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Cantabria.

Con esta norma Cantabria se suma a otras muchas Comunidades Autónomas en la línea de declarar la extinción de estas organizaciones. Recordemos que la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, que hizo desaparecer de nuestro ordenamiento

jurídico la exigencia de que en cada provincia española existiera una cámara agraria provincial, se habilitó a las Comunidades Autónomas a suprimir, si lo consideraban pertinente, las cámaras agrarias existentes en su territorio.

– Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, *de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria*.

Cantabria aprobó su Ley de Memoria Histórica únicamente con los votos de los grupos que sustentan al Gobierno regional, PRC y PSOE, ya que la oposición rechazó la norma al considerarla sectaria e ideológica señalando que olvida a la mitad de las víctimas.

Esta Ley sigue la línea de la Ley estatal 52/2007 y de normas autonómicas aprobadas con similar objeto identificado en el art. 1 como “*la recuperación de la Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, de quienes fueron víctimas de la represión o de la violencia política o como consecuencia de ellas, durante el período que abarca desde el inicio de la guerra civil hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978*”.

Entre las medidas que contempla esta Ley destaca la creación de un censo de víctimas; la elaboración de mapas de localización de restos con efectos sobre la preservación de zonas incluidas en los mismos; la regulación de las actividades de localización, exhumación e identificación de restos, incluida su declaración de utilidad pública e interés social a efectos de la ocupación temporal de los terrenos; la creación y regulación de un Inventario de Lugares y Sendas de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria que lleva aparejado también un régimen de protección así como el establecimiento de obligaciones para los titulares. Esta norma reitera el deber de retirar o eliminar símbolos de conmemoración, exaltación personal o colectiva, del golpe de Estado de 1936 y de la represión posterior, deber que se hace recaer en los municipios en caso del nombre de vías públicas o de retirada de honores y distinciones y previendo que, en caso de no hacerlo, podrá la Comunidad Autónoma ordenar su retirada y ejecutar subsidiariamente la resolución.

Desde una perspectiva organizativa, destaca la creación de un Consejo de la Memoria con funciones consultivas y de asesoramiento al Gobierno de Cantabria, así como una Comisión de la Memoria de carácter temporal (un año prorrogable a dos) cuyo objetivo es emitir un informe que contenga recomendaciones a las Administraciones Públicas sobre el reconocimiento a las víctimas, la promoción de la reconciliación, preservación de los documentos y recuerdo de los hechos, etc.

– Ley de Cantabria 9/2021, de 20 de diciembre, *del Plan Estadístico 2021-2024*.

Mediante esta Ley, Cantabria aprueba su cuarto plan estadístico correspondiente al período 2021-2024, en el que prevé realizar 175 operaciones en 5 áreas de actuación en las que se marcan los objetivos generales, los específicos y las actividades estadísticas del Plan. En su articulado destaca la referencia a las bases de datos masivos (*big data*) como fuente apta para la captación de información estadística (art. 10.2) y alguna indicación sobre la perspectiva de género entre los objetivos generales.

La Ley fue aprobada por unanimidad de los grupos parlamentarios y cuenta con 25 artículos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales, además de cuatro largos anexos que concretan las reglas para la normalización de las actividades estadísticas (Anexo I) la relación de actividades estadísticas (Anexos II y III) y el programa de inversiones (Anexo IV).

– Ley de Cantabria 10/2021, de 23 de diciembre, de *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2022*.

Esta Ley se aprobó con el apoyo únicamente de los grupos que sustentan al Gobierno regional, PRC y PSOE.

El Presupuesto total del año 2022 asciende a 3.344.436.242 euros, lo que supone un notable incremento del 8,6% respecto al año 2021. En el cuadro se muestran datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2022 comparadas con las de los tres años anteriores.

**Presupuesto para 2022 por políticas de gasto comparado
con los presupuestos de 2019, 2020 y 2021**

	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020	2020 Ley 4/2019	2019 Ley 10/2018
Justicia	36.006.128	34.560.810	34.049.058	32.306.214
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	17.727.047	17.342.681	15.707.167	15.060.394
Política exterior	195.365.891	6.521.742	4.728.546	3.746.385
Servicios sociales y promoción social	254.278.565	252.918.663	244.399.303	236.960.421
Fomento del empleo	100.243.599	100.056.330	98.443.330	98.443.330
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	24.720.888	22.852.574	22.039.635	21.193.026
Sanidad	1.004.304.245	996.633.244	922.064.244	874.227.540
Educación	613.842.098	612.389.313	579.761.602	581.467.961
Cultura	38.777.871	33.823.380	30.774.954	31.311.809
Agricultura, Pesca y Alimentación	62.745.508	61.851.946	55.900.822	52.676.344
Industria y energía	46.407.013	45.318.822	41.425.474	39.822.161

	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020	2020 Ley 4/2019	2019 Ley 10/2018
Comercio, Turismo y Pymes	30.769.657	28.193.181	25.439.237	25.169.173
Infraestructuras	238.981.960	239.160.170	232.619.752	252.966.865
Investigación, Desarrollo e Innovación	37.576.012	28.193.181	28.300.304	8.697.745
Otras actuaciones de carácter económico	57.597.463	55.312.513	53.368.623	34.022.798
Alta dirección	10.613.175	10.124.441	10.095.494	9.678.644
Servicios de carácter general	50.245.575	49.582.523	46.457.502	46.795.401
Administración Financiera y Tributaria	6.700.347	6.442.786	8.862.515	19.303.992
Deuda Pública	517.533.200	474.902.476	431.458.226	487.149.570
TOTAL	3.344.436.242	3.076.362.511	2.888.232.612	2.850.999.773

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 partida que más crecimiento experimenta es, sin duda, política exterior, que pasa de 6.521.742 € en 2021 a 195.365.891 € en 2022, lo que obedece al hecho de que en ella se incorporan los fondos del paquete de ayudas europeo más amplio aprobado por la Comisión Europea en julio de 2020, denominado Next Generation EU. También se incrementa notablemente la partida correspondiente a Investigación, Desarrollo e Innovación que, a diferencia del año pasado en que rebajó levemente su presupuesto, se incrementa en 9.382.831 (de 28.193.181 € en 2021 a 37.576.012 € en 2022).

– Ley de Cantabria 11/2021, de 23 de diciembre, *de Medidas Fiscales y Administrativas*

Al igual que en los años anteriores, la última ley del año, aprobada con el apoyo únicamente de los grupos que sustentan al Gobierno (PRC y PSOE), es la ley de medidas que acompaña a la ley de presupuestos en la que se suprimen, se crean, modifican o actualizan algunas Tasas y se reforma en mayor o menor medida un total 19 leyes, alguna del propio año 2021.

5. Por lo que hace a la conflictividad ante el Tribunal Constitucional, ya hemos indicado que 3 de las 11 leyes aprobadas en 2021 han dado lugar a discrepancias con el Estado que han llevado a la celebración de Comisiones Bilaterales de cooperación de las previstas en el art. 33.2 de la LOTC.

Dos de ellas, han acabado finalmente en acuerdo, las correspondientes a la Ley 1/2021 de pesca marítima, marisqueo y acuicultura y a la Ley de Cantabria 2/2021, de 28 de abril, por la que se declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada. La Ley de pesca se ha modificado inmediatamente, en la Ley 11/2021 de medidas fiscales y administrativas, con el fin de adaptarla al acuerdo adoptado, mientras que en el caso del Parque Natural Cantabria se ha comprometido a modificar el Decreto 60/2017 que aprobó el PORN del ahora Parque Natural de las Dunas de Liencres Costa Quebrada. Queda pendiente de resolver el problema planteado en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 4/2021, de 13 de mayo, que regula y coordina los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento marítimo.

Este año 2021 se ha llegado también a un acuerdo en Comisión Bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma en relación con la Ley de medidas del pasado año, la Ley 12/2020, en dos aspectos concretos: de un lado la deducción por arrendamiento de vivienda en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que se suprime en la Ley 11/2021 de medidas; y, de otro, en relación con la sumisión de los estudios de detalle a evaluación ambiental estratégica, Cantabria se comprometió a acatar la Sentencia y, en su caso, a reformar su legislación, una vez se pronunciara el Tribunal Constitucional sobre una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con un precepto similar de la legislación andaluza (BOE de 8 de julio de 2020). La STC 123/2021, de 3 de junio de 2021 (BOE de 7 de junio) resolvió la citada cuestión concluyendo que no es contrario a la normativa básica estatal la exclusión de los estudios de detalle del procedimiento de evaluación ambiental estratégica dado su objeto y limitado alcance puesto que esta figura tiene nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística.

6. De otro lado, y siguiendo el esquema marcado en el Informe 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.

En el año 2021 el Gobierno ha seguido adoptando medidas de diversa naturaleza e intensidad dirigidas a reducir la propagación del virus que han generado conflictividad dando lugar a numerosos pronunciamientos, tanto en sede cautelar como con ocasión de la autorización judicial de las medidas sanitarias.

En relación con las medidas cautelares, la litigiosidad se ha centrado principalmente en las restricciones que afectaron a la hostelería (cierre de los interiores de los establecimientos, limitación del aforo, limitación horaria o exigencia del pasaporte Covid-19), al impugnarse, tanto por la Asociación de Hostelería de Cantabria como por empresarios concretos, diversas resoluciones adoptadas por el consejero de Sanidad. Se trata de pronunciamientos que responden a la casuística

del momento, en las que la Sala resuelve en atención al tipo de medida que se pretende acordar y la situación pandémica en que se pretenden implantar analizando su necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Así, el Tribunal Superior de Justicia denegó las medidas cautelares en relación con el cierre de los interiores de los establecimientos (Autos del Tribunal Superior de Justicia 4/2021, de 8 de enero; 54/2021, de 18 de febrero) o la exigencia del pasaporte Covid-19 (Auto del Tribunal Superior de Justicia 188/2021, de 15 de diciembre); sin embargo, sí se adoptó la medida cautelar de suspensión cuando lo que se impugnó fue la limitación horaria que imponía el cierre de la hostelería a las 22:30 (Auto 86/2021, de 18 de mayo y Auto 90/2021, de 21 de mayo, que cuentan cada uno con dos votos particulares en contra) y la misma suerte corrió la orden que más tarde impuso el cierre de estos establecimientos a las 01:00 horas (Autos 91/2021, de 21 de mayo y 155/2021, de 27 de mayo) y a las 03:00 horas (Auto 190/2021, de 16 de diciembre).

Igualmente se denegaron medidas cautelares en la impugnación de una resolución del consejero de Sanidad de 2 de marzo de 2021 que limitaba la celebración de congresos al permitir su celebración con un límite máximo de 30 personas (Auto 41/2021 y 42/2021 de 12 de marzo).

Sí se estimó, sin embargo, la medida cautelar positiva solicitada por el Colegio de Médicos que reclamaba la vacunación para los médicos privados en las mismas condiciones de prioridad que los Médicos de la sanidad pública (Auto 77/2021, de 26 de abril) de manera que la Sala ordenó al Gobierno de Cantabria-Consejería de Sanidad, que removiera cualquier impedimento que obstaculizara o dificultara la vacunación contra el Covid-19 de todo el personal médico que ejerciera la actividad privada en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sea cual fuera su vínculo, sin dilación, discriminación o demora alguna.

En cuanto a las autorizaciones de medidas sanitarias limitativas de derechos fundamentales, el Tribunal Superior tuvo la oportunidad de clarificar un aspecto procesal relevante en su Sentencia núm. 920/2021, de 24 de junio, que versaba sobre la Resolución de 4 junio de 2021, del consejero de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por la que se limitaban de aforos en lugares de culto religioso. La cuestión procesal discutida, y que se consideró de interés casacional, era si es o no preceptiva, para instar la solicitud por las autoridades sanitarias de autorizaciones judiciales de medidas al amparo de lo establecido en los art. 8.6 y 10.8 en relación con el 122 quater de la LJCA, la intervención de los Servicios Jurídicos que ostentan la representación y defensa de las Administraciones Públicas o si, por el contrario, puede el órgano administrativo presentar por sí mismo dicha solicitud. El Tribunal Superior respondió afirmando que son de aplicación las reglas generales sobre representación y defensa también en estos procedimientos. La Sentencia cuenta, no obstante, con un voto particular del magistrado Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero que sustenta su discrepancia en el hecho de que estos no son procesos contradictorios ni de naturaleza contenciosa; en la semejanza con los procedimientos regulados en los arts. 122 bis y 122 ter LJCA en los que se dispone expresamente que la iniciación del procedimiento lo es con la solicitud de la autoridad administrativa respectiva; y en la urgencia y brevedad de los plazos.

En otro orden de consideraciones, pero también relacionado con las medidas adoptadas por la Comunidad de Cantabria para hacer frente a la pandemia, interesa resaltar una serie de Sentencias de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictadas a finales del año 2021, en las que se estiman diversos recursos interpuestos contra la Resolución de 15 de agosto de 2020 por la que se acordó suspender la apertura al público de determinados establecimientos de ocio nocturno (Pubs, discotecas, etc.). En estas Sentencias, dictadas en noviembre de 2021, la Sala considera que la Resolución autonómica es ilegal porque se dicta al amparo de los Reales Decretos que declararon y prorrogaron el estado de alarma y que el Tribunal Constitucional anuló en Sentencias 148/2021, de 14 de julio y 183/2021, de 27 de octubre. La Sala, siguiendo las Sentencias del Tribunal Constitucional, entiende que solo el Gobierno central bajo el control del Congreso puede adoptar las medidas propias del estado de alarma, y que esta facultad no puede ser delegada en el presidente de la Comunidad Autónoma y en el consejero de Sanidad, razón por la cual la Resolución del Consejero de Sanidad de Cantabria es nula.

Sin embargo, tal y como se recoge en el voto particular que acompañan a estas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, las citadas Sentencias del Tribunal Constitucional no prejuzgan ni condicionan la validez de cualquier medida que pudiera ser acordada por las Comunidades Autónomas para atajar la pandemia, sino únicamente de aquellas que se adoptaron como consecuencia de la habilitación otorgada por los Reales Decretos que declararon y regularon el estado de alarma. Así, las medidas que imponen las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia en materia sanitaria y al amparo de la legislación sanitaria no deberían verse afectadas por la nulidad de los Reales Decretos sobre el estado de alarma.

7. Finalmente, por lo que respecta a la conflictividad ordinaria haremos referencia a algunos pronunciamientos del Tribunal Superior y del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que, a nuestro juicio, resultan especialmente interesantes.

En materia de **responsabilidad sanitaria**, destaca la STS 92/2021, de 28 de enero (recurso de casación 5467/2019) en la que se analiza una reclamación de responsabilidad derivada de una intervención quirúrgica llevada a cabo en 2015 y en la que el paciente perdió la visión en el ojo izquierdo como consecuencia del uso de gas perfluorooctano Ala Octa, gas que fue retirado por la Agencia Española del Medicamento mediante alerta sanitaria el mismo año 2015, dos meses después de la intervención quirúrgica.

Otros casos iguales se han planteado en muchas otras Comunidades Autónomas y el Tribunal Superior ha zanjado la cuestión señalando que la Administración sanitaria no responde de las lesiones causadas a un paciente como consecuencia de la utilización de un producto sanitario defectuoso, cuya toxicidad se descubre y alerta con posterioridad a su utilización previamente autorizada por la Administración competente (Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios).

La misma Sentencia deja abierta la posibilidad de que el recurrente reclame los perjuicios causados, como consecuencia de la aplicación del gas tóxico, bien

del fabricante, bien del distribuidor, bien de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, o de todos ellos, en el plazo de un año a partir de la notificación de la presente sentencia. Tal vez lo más interesante de este pronunciamiento sea precisamente la afirmación final que abre la puerta a la reclamación de la indemnización mucho tiempo después del año en que la lesión se produjo, considerando así que la reclamación ante el Servicio Cántabro de Saludo interrumpió el plazo de prescripción para reclamar ante la Agencia Española del Medicamento, que es un organismo estatal adscrito al Ministerio de Sanidad.

En materia de **urbanismo** destaca la STS 161/2021, de 10 de febrero, (recurso de casación 7639/2019) sobre el PGOU de Alfoz de Lloredo en la que el Tribunal Superior se pronuncia sobre los efectos que la revisión de un Plan de urbanismo tiene sobre las licencias otorgadas al amparo del Plan derogado. El Tribunal Superior concluye que el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, es un supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, y constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. No es necesario, por tanto, esperar a que se tramite un procedimiento en que se declare la caducidad de la licencia para generar derecho a la indemnización.

También en el ámbito urbanístico, y siguiendo la línea de otros años sobre los problemas que plantea la ejecución de Sentencias que ordenan la demolición de edificaciones, podemos resaltar la Sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria núm. 136/2021 (procedimiento ordinario 295/2019) que versa sobre el conflicto entablado entre el Ayuntamiento de Escalante y la Comunidad Autónoma por la decisión adoptada, en noviembre de 2019, por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo por la que se devuelve al Ayuntamiento el Plan general aprobado provisionalmente a fin de que suprima la ordenación correspondiente a un edificio que cuenta con orden de demolición resultante del procedimiento ordinario 716/1992 y que ha dado lugar a numerosos pronunciamientos judiciales contencioso-administrativos y también de índole penal. La Sentencia de 2021 da la razón a la Comunidad Autónoma y, tras señalar que el control que corresponde realizar a ésta respecto del planeamiento municipal alcanza a verificar si existe desviación de poder, concluye que la única finalidad de la ordenación de esa concreta unidad es consolidar la edificación existente, añadiendo que se trata de una regulación que favorece desproporcionada y singularmente a una parcela, sin que dicha regulación tenga otra justificación que no sea la legalización del edificio.

En otro orden de consideraciones, está generado una intensa conflictividad el **contrato** de colaboración entre el sector público y el sector privado para la realización de una actuación global integrada en el Hospital de Valdecilla, contrato que se celebró en enero de 2014, que tiene prevista una duración de 20 años, y que a lo largo del año 2021 ha dado lugar a multitud de recursos, muchos de ellos reiterados mensualmente, por distintas cuestiones relacionadas, entre otras, con la manera de abonar las facturas, la determinación de las deducciones por fallos en la ejecución de las prestaciones, la aplicación del sistema de revisión de precios, la participación de la Comunidad Autónoma en los beneficios del contra-

tista o la aplicación del sistema de sobrecostes. Un reguero de procesos que dan lugar normalmente a Sentencias tanto de los juzgados como de la Sala del Tribunal Superior de Justicia en apelación y que en alguna ocasión han llegado incluso al Tribunal Superior como es el caso de la STS 200/2021, de 15 de febrero (recurso de casación 2140/2019) que versa sobre el alcance del deber de mantenimiento por parte del contratista de los equipos electromédicos del hospital y, más concretamente, sobre el deber de mantener el sistema quirúrgico robotizado Da Vinci IS 3000. Considera el Tribunal Superior el contrato se limitar al mantenimiento de los equipos que tuviera el Hospital en el preciso momento de la formalización del contrato. Ello resulta inviable atendida la evolución constante de este tipo de tecnologías y la renovación habitual de los equipos y aparatos, además de las nuevas adquisiciones, al ritmo que marcan las innovaciones y mejoras en la materia. Resulta esencial esta actualización en un contrato de mantenimiento de actuación global e integrada que tiene larga duración, pues la tesis contraria supondría que años antes de expirar el contrato, los 20 años, no quedarían aparatos o equipos que precisaran mantenimiento, al haber quedado muchos de ellos desfasados u obsoletos.

En **materia tributaria**, la STS clarifica una cuestión que hasta la fecha no había sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Superior y que tiene alcance e interés general. Se trata de dilucidar si la aportación a título gratuito por un cónyuge de un bien privativo a su sociedad de gananciales se encuentra sujeta al ITPAJD o, en su caso, al Impuesto sobre Donaciones. Esta Sentencia concluye que no dado que la beneficiaria de la aportación, es la sociedad de gananciales, esto es, el patrimonio separado que es la comunidad de gananciales y no una persona física. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tiene carácter personal y se circunscribe a las personas físicas o a los obligados tributarios identificados en la LGT (art. 34) entre los que no está la sociedad de gananciales y sin que quepa confundir esta operación, en la que el beneficiario es la sociedad de gananciales, con la aportación a título gratuito por un cónyuge de un bien privativo a favor del otro cónyuge.

En cuestiones de **personal** destaca la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria núm. 91/2021, de 6 de septiembre (recurso de apelación 91/2021) que resuelve el recurso contra el cese de la subdirectora general de fondos europeos, puesto de libre designación, que en primera instancia es desestimado por el Juzgado. El cese se produjo el 20 de mayo de 2020, durante el estado de alarma declarado por RD 463/2020 que, como es conocido, suspendió los términos e interrumpió los plazos en todo el sector público. La Sala confirma la Sentencia del Juzgado en los aspectos procedimentales al considerar que la suspensión de plazos era irrelevante al no existir un procedimiento formalizado para el cese de este tipo de personal, razón que le lleva también a descartar que la falta de audiencia al interesado fuera un defecto invalidante generador de indefensión. Sin embargo, la Sentencia de la Sala revoca la Sentencia en cuanto considera que el cese carece de motivación suficiente por lo que anula la resolución recurrida si bien, siguiendo la línea marcada por el Tribunal Superior en este tipo de asuntos, no concede a la recurrente el derecho a continuar en el puesto al considerar que no existe un derecho a la permanencia

en el mismo. Una victoria pírrica para el interesado que llevará, a lo sumo, a obtener una nueva resolución de cese debidamente justificada.

En relación con la libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo, la Sala ha tenido también la oportunidad de reiterar su asentada doctrina sobre la especial exigencia de motivación para la implantación de este mecanismo en su Sentencia 276/2021 de 5 de noviembre (recurso 264/2020) con ocasión del recurso interpuesto por un Sindicato contra el Decreto del Consejo de Gobierno 64/2020, de 1 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior. El Decreto establecía la libre designación como sistema para la provisión de dos puestos de analista de procesos selectivos y de provisión, lo que la Sentencia anula al considerar que no se dan en el caso las características de especial responsabilidad y confianza que han de atribuirse a todo puesto de libre designación, máxime teniendo en cuenta que la Jefatura de la que dependen esos puestos se cubre mediante concurso de méritos.

Finalmente, cabe señalar que está generando numerosos conflictos el problema de si los años de interinidad de una persona, luego funcionaria de carrera, deben ser considerados a efectos del grado personal consolidado tras adquirir la condición de funcionaria de carrera. Los pronunciamientos de la Sala al respecto son dispares en función de las circunstancias concretas de cada caso en particular, lo que impide formular una doctrina uniforme. Así, por ejemplo, en dos Sentencias de la Sala se entiende que cuando los interinos pasan a ser funcionarios de carrera, el plazo para consolidar el grado empieza a correr de nuevo (tabla rasa). En este sentido las Sentencias de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 126/2021 y 127/2021, de 30 de abril. Sin embargo, mediante AUTO del Tribunal Superior de 30 de septiembre de 2021 se ha admitido un recurso de casación contra una Sentencia de la Sala de 22 de mayo de 2020 (Apelación 189/2019) en la que la Sala de Cantabria admitió lo contrario. El AUTO del Tribunal Superior dice: El Tribunal entiende, que la resolución administrativa recurrida establece una separación entre la época de funcionario interino y la de carrera, de manera que aplica una “tábula rasa”, y los servicios prestados antes de ser funcionario de carrera, no se consideran a efectos del grado personal de la carrera profesional. El Tribunal Superior de Justicia considera injustificado no reconocer el tiempo como interina a efectos de carrera profesional, pues ello supondría discriminación a los funcionarios de carrera. Habrá que esperar a la Sentencia del Tribunal Supremo a fin de clarificar esta cuestión.

8. Como se puede comprobar, la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma sigue marcada en buena medida por las consecuencias de la pandemia del Covid-19 que ha exigido la adopción de medidas excepcionales que han generado una peculiar conflictividad. Por lo demás, se ha hecho referencia en estas líneas a algunos conflictos de trascendencia y proyección general, así como a los asuntos de interés autonómico más relevantes en el año 2021.

1. Actividad político-institucional

Constatábamos en el informe del pasado año la aparente solidez del Gobierno de coalición PP-Cs, un Ejecutivo que se mostraba cohesionado, sin fisuras a simple vista. Y señalábamos también que la relación entre el presidente y el vicepresidente y entre los consejeros de ambas formaciones era de guante blanco. Pues bien, en los últimos meses del 2021 el apacible relato de esta X Legislatura dio un brusco giro de guion: el escenario de concordia y buena sintonía entre los socios dio paso a un clima enrarecido de mutua desconfianza. Pero las escaramuzas esporádicas no presagiaban la ruptura traumática del matrimonio de conveniencia que se produjo en diciembre. El presidente de la Junta decidió pulsar el botón nuclear de la disolución anticipada. Se acabó el idilio. La política se rige por reglas que poco tienen que ver con el *fair play* y puede ser muy cruel.

Pero antes, en marzo, el Grupo Socialista promovió la primera moción de censura contra un Gobierno en los 38 años de historia de Castilla y León. La iniciativa no prosperó, pero el Gobierno perdió el escudo de la mayoría parlamentaria y se hizo más visible la dinámica de confrontación entre el Ejecutivo y la oposición que se había impuesto en la segunda mitad del año anterior, tras el paréntesis de leal cooperación durante la fase más aguda de la pandemia. Y ese clima de creciente hostilidad acabó por emponzoñar también la relación con el Gobierno de la nación. Fernández Mañueco, que había marcado distancias con la estrategia de Pablo Casado, apostando por una política más templada y una actitud más constructiva, y había estrenado el año con la noticia de que la Comisión Nacional de Garantías del PP había abierto un expediente disciplinario al portavoz del Grupo Popular de las Cortes de Castilla y León por la contratación como asesor de Pedro Viñarás, exgerente autonómico del partido defenestrado por la dirección nacional, termina 2021 como abanderado de la cruzada contra el “sanchismo”.

El año se cierra con cifras preocupantes. Y no sólo por lo que concierne a la pandemia (rozando los 10.000 positivos diarios, récord anual), sino también por la pérdida de 11.779 habitantes (Actualización del Padrón. INE), un descenso del 0,49%, el segundo más elevado de España, después de Asturias. La sangría demográfica no da tregua

1.1. Actividad parlamentaria

Pese a los avatares de la crisis sanitaria, el Parlamento recuperó en buena medida la normalidad. Con escaso rendimiento, eso sí, en la producción legislativa.

Aunque durante el mes de enero las comisiones de investigación celebraron varias sesiones y se registraron y debatieron en ponencia y comisión las 1848 enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2021, el período ordinario de sesiones se abrió el 5 de febrero con una sesión plenaria en la que compareció el presidente de la Junta para informar sobre la situación del Covid-19 en la tercera ola y las medidas adoptadas para hacer frente a la misma. Una comparecencia que se suma a las que por el mismo motivo y con periodicidad prácticamente quincenal protagonizará la consejera de Sanidad en la Comisión correspondiente.

En la sesión celebrada los días 9 y 10 de febrero, el Pleno aprobó el Proyecto de Presupuestos para el año 2021 (Ley 2/2021) y el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (Ley 1/2021), remitidos por la Junta en noviembre del pasado año. En su presentación, el consejero de Economía y Hacienda destacó los dos objetivos que perseguía el proyecto: 1) la lucha contra la pandemia como prioridad, aumentando para ello los recursos destinados al sistema sanitario y a los servicios públicos y reforzando las medidas de apoyo específicas a los sectores productivos y a las corporaciones locales; y 2) cumplir lo estipulado en el Pacto para la Recuperación Económica, el Empleo y la Cohesión Social de junio de 2020 y en el acuerdo de gobernabilidad firmado en su momento entre el PP y Cs. Subraya asimismo que el nivel de endeudamiento se sitúa dos puntos por debajo de la media de las Comunidades Autónomas. Sin subir impuestos. El Proyecto fue aprobado tras un debate en el que solo se aceptaron 8 enmiendas de la oposición (7 del PSOE y 1 de Por Ávila) por un importe de algo más de dos millones de euros. Votaron a favor los procuradores del PP y Cs y el representante de Por Ávila, se abstuvo la procuradora de Vox y votaron en contra los representantes del PSOE, Podemos y la UPL.

Para poner a prueba la solidez del pacto de coalición y la disciplina interna del Grupo de Ciudadanos, el 10 de marzo, horas después de que el PSOE y Cs registraran su fallida moción en la Asamblea de Murcia, los 35 procuradores del Grupo Socialista presentaron una moción de censura contra el Gobierno autonómico, que incluía como candidato a presidente de la Junta a Luis Tudanca, portavoz del Grupo. Apelando a su condición de partido más votado en las elecciones de 2019, consideran que urge un cambio de rumbo capaz de generar esperanza después de 35 años de gobiernos corruptos del PP y acusan a la Junta de gestionar la pandemia desde la “pasividad” y el “desconcierto” e incumplir todos los acuerdos suscritos con la oposición para reforzar los servicios públicos. La noticia estalla como una bomba y cunde el nerviosismo en las filas del PP y Cs.

Tras el correspondiente debate en el Pleno celebrado el 22 de marzo, la iniciativa no obtuvo el respaldo exigido para su aprobación. Apoyaron la moción los 35 procuradores que la habían suscrito y los dos de Podemos, votaron en contra los 29 del Grupo Popular, los 11 de Cs y la procuradora de Vox (41 en total), y se abstuvieron los representantes de Por Ávila y la UPL y María Montero, la procuradora no adscrita que había abandonado tres días antes el Grupo de Ciudadanos.

La moción fracasó, pero la deserción de Montero, crítica con la estrategia de pactar con los populares, altera la correlación de fuerzas en la Cámara y abre un

período de incertidumbre, porque las formaciones que sustentan el Gobierno no disponen ya de la mayoría absoluta en el Pleno. Sólo cuentan con 40 de los 81 escaños, y no podrán sacar adelante sus iniciativas sin el apoyo de Por Ávila, la UPL o Vox, los tres procuradores que pasan a tener la llave de la gobernabilidad. Ante este nuevo escenario, el Grupo Socialista solicitó a la Mesa de las Cortes que se reajustara la composición de las Comisiones para que se reflejase en ellas la nueva aritmética parlamentaria, pero la petición fue rechazada. No obstante, los socialistas arrebataron a Ciudadanos la presidencia de la comisión de investigación sobre la financiación y los planes de medios que antes ostentaba Montero, que además de cesar en el cargo electivo que ocupaba representando a su Grupo de origen vio severamente restringidas sus facultades como parlamentaria (Acuerdo de la Mesa de 9 de abril por el que se concreta, para los Procuradores no adscritos, el ejercicio de los derechos reconocidos individualmente a los Procuradores en el Reglamento).

Esta debilidad no se tradujo sin embargo en un viacrucis de derrotas parlamentarias. A decir verdad, el Gobierno se las arregló para recabar en cada momento los apoyos necesarios. En el Pleno celebrado el 14 de abril se convalidaron dos Decretos-Leyes (1 y 2/2021) y se rechazó la toma en consideración de la Proposición de Ley reguladora de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, presentada por el Grupo Socialista. Y en el que se celebró el 28 de abril se aprobó el Proyecto de Ley por el que se modifica el Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, con el apoyo de los procuradores de Vox, UPL y Por Ávila.

En la sesión plenaria del 26 de mayo, se rechazó la toma en consideración de una Proposición de Ley de modificación de la Ley 13/2010 contra la Violencia de Género presentada por los socialistas. En este aspecto, pues, pocas novedades: las iniciativas legislativas de la oposición no pasan el corte (en el Pleno del 24 de febrero ya se había rechazado la toma en consideración de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/2009 de Publicidad Institucional, presentada también por el Grupo Socialista), mientras que sí prosperan algunas mociones o proposiciones no de ley. El Pleno celebrado los días 22 y 23 de junio, además de convalidar por unanimidad el Decreto-ley 3/2021, aprobó el Proyecto de Ley de caza y de gestión sostenible de los recursos cinegéticos, con 79 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones (Podemos), tras haberse aceptado una enmienda del Grupo Socialista y varias transaccionales de todos los Grupos.

En cumplimiento del mandato legal (art. 10 de la Ley 3/2016 del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) a lo largo del mes de septiembre los consejeros comparecieron ante las Comisiones correspondientes para informar del grado de cumplimiento de los objetivos de su departamento en el ecuador de la legislatura.

En el primer Pleno del segundo período de sesiones, el que tuvo lugar los días 6 y 7 de septiembre, se abordó un asunto muy sensible: la situación de los consultorios médicos en el medio rural. El portavoz socialista preguntó al presidente de la Junta si pensaba seguir con una reordenación de la atención primaria que iba a suponer el cierre de esos consultorios y le pidió que retirase esa propuesta

de reforma (el Plan Aliste) impulsada por la consejera de Cs y rechazada por alcaldes y presidentes de Diputación del PP. Mañueco le recordó que Castilla y León es la Comunidad con más médicos por habitante y que la escasez de profesionales es un problema en todo el país, pero, en un gesto muy significativo que desconcertó a sus socios, invitó al líder de la oposición a reunirse con él para buscar conjuntamente soluciones a los problemas de la sanidad. Es más, el Grupo Popular apoyó la Proposición no de Ley socialista que instaba a la Junta a retirar el plan de reestructuración de la atención primaria en el medio rural y garantizar la consulta médica y de enfermería presencial en todos los consultorios y centros de salud (aprobada con 70 votos a favor y la abstención de Cs). Un episodio que no pasó desapercibido para los analistas políticos, porque implicaba una clara desautorización de la consejera de Sanidad. Un torpedó en la línea de flotación del pacto. Todos los medios se hacían eco en esos días de los rumores de ruptura y se especulaba abiertamente con la posibilidad de una disolución anticipada. Se encendieron todas las alarmas, pero la tormenta amainó. Siguiendo instrucciones de Mañueco, Casado propuso a Tudanca una reunión urgente, anunció la reapertura inmediata de consultorios y la reanudación de las consultas presenciales y poco a poco las aguas volvieron a su cauce. Dos semanas después, el 22 de septiembre, el Pleno aprobó sin votos en contra una Proposición no de Ley presentada por los Grupos Popular y Ciudadanos, instando a la Junta a la consecución de un acuerdo con los Grupos Parlamentarios, los Ayuntamientos y Diputaciones y los profesionales de la sanidad para reforzar la atención primaria, garantizando la asistencia presencial en todos los consultorios y para requerir al Gobierno de España la adopción de medidas que permitan contar con más especialistas médicos y enfermeras.

El 20 de octubre el Pleno aprobó el límite de gasto no financiero para el ejercicio 2022, que se eleva 11.621 millones de euros, con el voto favorable de los procuradores del PP, Cs y Por Ávila. Pero también se aprobaron, en contra del criterio de los Grupos Popular y Cs, una moción sobre política educativa y una Proposición no de Ley del Grupo Socialista relativa a la reversión de la concesión y rescate de la gestión del Hospital de Burgos.

En la semana del 8 al 12 de noviembre se inició la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos para el año 2022 con la comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda de los máximos responsables de la Junta. El debate de totalidad de este proyecto y del de Medidas Tributarias y Administrativas tuvo lugar en el Pleno celebrado el 18 de noviembre. Tanto el Grupo Socialista como el Mixto (salvo el procurador de Por Ávila) presentaron sendas enmiendas a la totalidad solicitando la devolución de ambos proyectos. Las cuatro fueron rechazadas por un solo voto (40 en contra, 39 a favor y una abstención, la del representante de Por Ávila precisamente).

En la recta final del año la refriega parlamentaria fue subiendo de tono. En el Pleno celebrado los días 30 de noviembre y 1 de diciembre, por ejemplo, las preguntas de actualidad formuladas al presidente de la Junta giraron en torno a su disposición a asumir responsabilidades políticas por los casos de corrupción vinculados al Partido Popular en Castilla y León, tras conocerse el Auto del Juzgado nº 2 de Salamanca sobre la presunta financiación ilegal de ese partido con

ocasión de las primarias organizadas en 2017 para elegir al candidato a la presidencia de la Junta. En este caso, la Audiencia Provincial de Salamanca ya había ordenado al citado Juzgado que citase a declarar al presidente del PP de Salamanca, Javier Iglesias, y a otros cargos del partido al apreciar “opacidad” en las operaciones realizadas para poner al día las cuotas de los afiliados morosos y permitirles así su participación en el proceso electoral interno, en el que Mañueco se impuso finalmente al otro candidato, A. Silván. De acuerdo con el escrito de acusación, las cuotas de los militantes morosos ascendían a más de 60.000 euros y, como era necesario que estuviesen al corriente en los pagos para poder votar, algunas personas del PP salmantino habrían recaudado dinero en negro procedente de cargos electos u orgánicos y empresarios.

La de Salamanca no es la única investigación judicial pendiente que afecta al PP en Castilla y León. Desde hace cinco años se viene investigando la llamada “trama eólica” por las supuestas irregularidades en la concesión de licencias para la instalación de parques eólicos. Tras el contundente escrito de acusación de la Fiscalía anticorrupción conocido el mes anterior, en noviembre un auto del Juzgado nº 4 de Valladolid ordenó la apertura de juicio oral contra los 16 ex-altos cargos de la Junta y empresarios imputados por varios delitos (cohecho, prevaricación, extorsión, blanqueo de capitales, contra la Hacienda pública y tráfico de influencias), que se enfrentan a penas que suman 138 años de cárcel y 848 millones de multa. El auto fija como responsable civil subsidiaria a la Junta por más de 24,1 millones de euros. Para el principal acusado, el ex-viceconsejero de Economía, Rafael Delgado, a quien se considera el cerebro de la trama urdida para agilizar la tramitación de determinados parques eólicos entre los años 2003 y 2015, la Fiscalía pide 42 años de cárcel. Su *modus operandi* era exigir a los promotores de parques que cedieran o permitieran la participación de empresas locales en el proyecto, bajo la amenaza de no obtener la autorización. Se prevé que los encausados se sienten en el banquillo de la Audiencia de Valladolid el 14 de marzo de 2022. Ese mismo día comenzará el juicio sobre el presunto sobre coste en la adquisición de la *Perla Negra*, la sede de la Consejería de Economía. En este caso está imputada la cúpula de dicha Consejería y el expresidente Herrera tendrá que declarar como testigo.

La disolución anticipada de las Cortes decretada por el presidente de la Junta el 20 de diciembre impidió la celebración del Pleno en el que iba a someterse a debate y votación el proyecto de Presupuestos, previsto para los días 22 y 23 de diciembre. Pero no es la única iniciativa legislativa cancelada de un plumazo. Se estaban tramitando cuatro proyectos de ley remitidos por el Gobierno en la segunda mitad del año y elaborados por dos Consejerías dirigidas por Ciudadanos: el de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, el de derechos y garantías de las personas al final de su vida, el que crea y regula la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción y establece el estatuto de las personas denunciantes y el de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización.

Como en anteriores Informes, hemos de incluir un apartado dedicado específicamente a las Comisiones de investigación, porque siguen creándose de forma compulsiva (cinco en poco más de dos años de legislatura) y registran una inten-

sa actividad (se han batido todas las marcas anteriores). Los más suspicaces advierten que es una forma de multiplicar las dietas de los parlamentarios sin dedicación exclusiva.

A principios de mayo, 40 procuradores (todos los de la oposición, salvo Vox) solicitaron la 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 la Covid-19. En su escrito aludían al grave impacto de la pandemia en estos centros, con un índice altísimo de contagios entre residentes y trabajadores y un elevado número de fallecimientos, y a la opacidad y falta de transparencia de la Junta. De ahí la necesidad de indagar en lo acontecido realmente para poder arbitrar las medidas que eviten que pueda repetirse en el futuro una tragedia de ese calibre. A diferencia de lo sucedido en diciembre de 2020 (la mayoría abortó una iniciativa similar), ningún grupo se opuso a su constitución. Y en su reunión del 25 de junio la Mesa acordó la composición, organización y reglas de funcionamiento de esta nueva Comisión.

En respuesta a esta iniciativa de la oposición, los Grupos Popular y Cs propusieron ampliar el foco de la investigación a la gestión de la Administración central. La fusión de ambas dio lugar finalmente al nacimiento de una Comisión de Investigación sobre la gestión del Covid-19 en Castilla y León, medidas y decisiones adoptadas para minimizar su impacto en las residencias de Castilla y León, modelo de co-gobernanza surgido de la declaración del estado de alarma, coordinación administrativa en la lucha contra el Covid-19. Gestión y actuaciones realizadas en los centros de servicios sociales de carácter residencial en la Comunidad Autónoma ante la pandemia Covid-19. Otro título interminable marca de la casa. Se constituyó el 24 de septiembre (con la elección del procurador de Por Ávila como presidente y serias discrepancias sobre el listado de comparecientes) y se reunió en otras dos ocasiones en octubre.

Esos mismos 40 procuradores de la oposición solicitaron en el mes de septiembre la creación de una Comisión de investigación sobre el incendio de Navalacruz (Ávila), que calcinó en agosto casi 23.000 hectáreas, convirtiéndose así en el mayor de los registrados en Castilla y León. En su reunión del 28 de octubre, la Mesa tomó conocimiento de su creación y acordó su composición, organización y reglas de funcionamiento.

Por lo que concierne a las tres creadas al comienzo de esta legislatura, la que investiga la financiación y los planes de medios de la Junta celebró 14 sesiones en las que comparecieron 28 directivos de medios de comunicación de la Comunidad. La encargada de analizar las ayudas recibidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el marco de los planes estratégicos del carbón se reunió en 5 ocasiones y fueron 7 los altos funcionarios de la Junta que comparecieron ante ella. Y la que tiene por objeto el procedimiento de adjudicación de parques eólicos en Castilla y León y la adquisición de unos terrenos y un edificio por parte de la Junta alcanzó en 2021 su velocidad de cruce con 17 sesiones y más de 30 comparecientes, la mayoría empresarios vinculados a la supuesta trama. En no pocos casos, se acogieron a su derecho a no declarar por tratarse de un asunto pendiente de resolución judicial o por su condición de imputados en la causa. En

la sesión celebrada el 29 de abril fue elegida presidenta de la Comisión Ana Sánchez, del Grupo Socialista, en sustitución de J.I. Delgado (Cs).

En el capítulo relativo 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 11 de febrero el Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2021, aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas en diciembre de 2020. Este plan recoge 17 fiscalizaciones procedentes de planes anteriores y 34 fiscalizaciones de carácter legal y especial. Entre estas últimas, la de los contratos que hayan traído causa de la pandemia o la de las ayudas y subvenciones vinculadas a esa misma circunstancia. En la sesión del 22 de abril, la Comisión rechazó las fiscalizaciones especiales propuestas por el Grupo Socialista para su inclusión en el Plan Anual. Por lo demás, el presidente del Consejo compareció en 9 ocasiones ante la citada Comisión para presentar diversos informes de fiscalización.

El Procurador del Común presentó su informe anual, correspondiente al año 2020, ante el Pleno celebrado el 11 de mayo. La institución recibió en un año marcado por la irrupción de la pandemia 6.248 quejas, inició 94 actuaciones de oficio y dictó 966 resoluciones (aceptadas integra o parcialmente por sus destinatarios en el 80% de los casos). De las quejas presentadas, casi 2000 estaban relacionadas con la sanidad, sobre todo en el medio rural (falta de facultativos, cierre de consultorios, deficiencias en la atención telefónica) y 1800 con la educación (con la regulación de la jornada escolar como asunto estelar). La mayoría de las quejas (4.561) son múltiples, esto es, presentadas por cientos de ciudadanos sobre un mismo asunto. Entre las actuaciones de oficio, destacan las relativas al acceso a internet de banda ancha y telefonía móvil en el medio rural, al abono de los incrementos salariales y los trienios en la situación de incapacidad temporal, a la necesidad de adaptar el Plan de Prevención de Incendios Forestales a la normativa estatal o la elaboración de un protocolo único, común y específico para la prestación del servicio de ayuda a domicilio. El informe presta especial atención al impacto de la pandemia en las residencias de mayores, que tuvieron que asumir unas funciones para las que no estaban preparadas. En su intervención, Tomás Quintana recordó que en el inicio de la pandemia se llegaron a limitar las derivaciones de pacientes desde estos centros a los hospitales debido al colapso del sistema.

En su condición de Comisionado de Transparencia presentó el 23 de septiembre la Memoria del 2020, advirtiendo que muchas entidades locales no tienen ni la capacidad ni los recursos suficientes para cumplir las normas de transparencia. En 2020 se formularon 329 reclamaciones en materia de acceso a la información pública y se adoptaron 251 resoluciones, la mayoría estimatorias. Quintana reclamó un instrumento jurídico (la imposición de multas coercitivas, por ejemplo) para garantizar el cumplimiento de las resoluciones del Comisionado.

En febrero, el Consejo Consultivo, tras varios meses de reflexión y debate, elaboró, con el respaldo de todos sus consejeros, una Propuesta de reforma legal de la institución, que contempla, entre otras medidas, la exigencia de dedicación exclusiva de sus miembros o la mayor capacidad de decisión sobre la organización y el funcionamiento interno, con el fin de profundizar en su independencia, garantizar la imparcialidad en la resolución de determinados recursos contrac-

tuales y mejorar la eficiencia en la utilización de los medios personales y materiales. El documento se entregó al presidente de las Cortes, al presidente de la Junta y a los grupos parlamentarios.

1.2. La actuación del Gobierno regional

Una de las primeras decisiones adoptadas por el Gobierno autonómico, el Acuerdo 2/2021, de 15 de enero, del presidente de la Junta por el que se fijaban como horas de comienzo y de finalización de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno las 20 y las 6 horas, respectivamente, resultó polémica. En efecto, el adelanto del “toque de queda” a las 20 horas para reducir temporalmente la movilidad de las personas fue inmediatamente recurrido por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Supremo, al entender que el art. 5 del RD 926/2020, de 25 de octubre, no permitía una medida como la acordada en este caso. Dicho precepto establecía una limitación de la libertad de circulación por las vías o espacios de uso público entre las 23 y las 6 horas y disponía que la autoridad competente delegada podría determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación fuese entre las 22 y las 00 horas y la hora de finalización entre las 5 y las 7 horas. En su defensa, la Junta invocaba el art. 10 de ese mismo texto, que confería a la autoridad delegada la facultad de “modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los art. 5, 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine”. Pues bien, mediante un Auto dictado el 16 de febrero la Sala 3ª del Tribunal Supremo suspendió como medida cautelar los efectos de los apartados 1 y 3 del acuerdo impugnado. Una decisión que obligó al presidente de la Junta a adoptar ese mismo día un nuevo Acuerdo, el 6/2021, para fijar como hora de comienzo de la referida limitación las 22 horas, hasta tanto no se resolviese definitivamente el recurso o se revocase la medida cautelar señalada.

En plena “tercera ola” la Junta aprobó en enero una serie de Acuerdos para frenar la escalada de contagios y reducir la creciente presión asistencial. Pero resultaron insuficientes a la vista de la alarmante evolución de los indicadores epidemiológicos. Esta situación de extremo riesgo obligó a la Junta a aprobar el Acuerdo 10/2021, de 30 de enero, por el que se adoptan medidas sanitarias “excepcionalísimas” para la contención de la Covid-19 en los municipios que superen determinados indicadores. Se incrementan las actividades y los establecimientos cuya apertura al público se suspende y se fijan las 18 horas como horario máximo de cierre de los establecimientos, servicios y actividades en general, con la excepción de los que se consideran esenciales.

El 30 de julio tuvo lugar en Salamanca la XXIV Conferencia de Presidentes. En su intervención como anfitrión del encuentro, Mañueco mostró su confianza en que esta cita sirviera de “punto de inflexión” para avanzar en la co-gobernanza y el diálogo fructífero entre todos, reclamó al Gobierno un mayor esfuerzo de coordinación en lo que a la aprobación de medidas y restricciones se refiere y la continuidad del fondo Covid-19 para afrontar los gastos extraordinarios derivados de la pandemia en los próximos ejercicios e insistió en que los fondos europeos deberían destinarse prioritariamente a luchar contra la despoblación, con un mayor protagonismo de las entidades locales en su reparto.

El 20 de diciembre, por sorpresa y con una coartada poco verosímil, el presidente de la Junta disolvió anticipadamente las Cortes de Castilla y León y convocó elecciones el día 13 de febrero de 2022. Para justificar su decisión, desveló una supuesta “traición” de sus socios de Ciudadanos, que habrían negociado a sus espaldas con los dirigentes de Por Ávila las 22 enmiendas de este grupo al proyecto de Presupuestos y se habrían confabulado con los socialistas para promover en marzo una nueva moción de censura. Una acusación de deslealtad poco creíble para un divorcio que seguramente responde, como siempre que se ejerce esta facultad, a razones de puro cálculo oportunista (encuestas favorables, maniobra al servicio de la estrategia de cambio de ciclo del PP nacional, calendario judicial engorroso, impedir la consolidación de las candidaturas de la España vaciada...). Y no hay que rasgarse las vestiduras por ello. Lo que no tiene mucho sentido (ni recorrido) es improvisar un relato que no se sostiene (el que responsabiliza a Cs de la ruptura) y pretender que la ciudadanía comulgue con ruedas de molino.

Lo cierto es que estas elecciones son las primeras que se convocan únicamente en Castilla y León, y además para una legislatura completa de 4 años (a diferencia de las celebradas en Madrid en mayo). Una de las incógnitas que el tiempo despejará es la repercusión de esta disolución anticipada en los pactos de gobernabilidad PP-Cs a escala local. Por el momento, se mantienen (en los Ayuntamientos de Palencia y Salamanca y en 6 de las 9 Diputaciones, por ejemplo), pero su estabilidad queda seriamente comprometida.

El Decreto de disolución (2/2021, de 20 de diciembre) se publicó al día siguiente acompañado de una serie de Acuerdos por los que se dispone el cese de todos los consejeros de Ciudadanos. En sustitución de Verónica Casado, se nombra nuevo consejero de Sanidad a Alejandro Vázquez, portavoz del Grupo Popular en la Comisión correspondiente de las Cortes. Pero en los demás casos las carteras vacantes son asumidas por otros miembros del Ejecutivo, del PP naturalmente. Así, el consejero de la Presidencia, Ángel Ibáñez, se hace cargo de las funciones que venía ejerciendo el vicepresidente, portavoz y consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, Francisco Igea. De la Consejería de Empleo e Industria, dirigida por Ana Carlota Amigo, se encargará el consejero de Economía y Hacienda, Fernández Carriedo, que es además el nuevo portavoz del Gobierno. Y el consejero de Cultura y Turismo, Javier Ortega, cede el testigo a la consejera de Educación, Rocío Lucas.

La no aprobación del proyecto de Presupuestos para 2022 llevó a la prórroga automática de los Presupuestos para 2021 (Decreto 36/2021, de 30 de diciembre).

2. Producción normativa

El balance por lo que respecta a las leyes aprobadas es bien exiguo. Ya nos hemos referido a la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas, que recoge una serie de modificaciones (en las deducciones del IRPF o las tasas, por ejemplo) que acompañan a la Ley de Presupuestos. Y a la Ley 2/2021, de la misma fecha, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2021, que se elaboran y aprueban en un

contexto marcado por la recesión económica provocada por la pandemia y la suspensión temporal de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Como indica la Exposición de Motivos, se trata de reactivar la actividad económica garantizando los servicios públicos y aplicando una política fiscal favorable a la recuperación económica y el empleo, que beneficie sobre todo a las familias, a los jóvenes y a las personas que viven en el medio rural. El Presupuesto asciende a 12.291 millones de euros, la cifra más alta de la historia de la Comunidad, con un crecimiento del 13,2% respecto del anterior,

La Ley 3/2021, de 3 de mayo, por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos viene a eliminar prácticamente (bonificación al 99%) el impuesto de sucesiones y donaciones entre familiares directos, dando cumplimiento así a uno de los principales compromisos del pacto de gobierno de 2019 entre el PP y Ciudadanos.

La Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos sustituye a la Ley de Caza de 1996 adaptando el marco regulatorio de la actividad cinegética, con tanto arraigo en Castilla y León –más de 120.000 licencias y 5.500 cotos privados–, a una realidad social, económica y ambiental que ha experimentado notables cambios. Así, el incremento de las especies de caza mayor (como el jabalí, el conejo o el lobo), que provocan daños en la agricultura y ganadería y numerosos accidentes de tráfico, contrasta con el descenso de las especies de caza menor. Se apuesta por la caza sostenible, que garantice la conservación de la biodiversidad de forma integrada con el desarrollo rural y la simplificación de procedimientos y trámites

La Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social y de modificación de la Ley 8/2006 del Voluntariado regula la actividad de estas entidades surgidas de la iniciativa social, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, que orientan su actividad al interés general y al reconocimiento de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, especialmente de los grupos más desfavorecidos. Y define el modelo de relación de estas entidades con la Administración autonómica.

Pese a la emergencia sanitaria, la Junta no ha recurrido en exceso a la figura del Decreto-ley. El Decreto-ley 1/2021, de 18 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para el sostenimiento y reactivación de los sectores turístico y deportivo frente al impacto económico y social de la Covid-19 regula el procedimiento para la concesión de subvenciones directas destinadas a reactivar estos sectores. En relación también con la pandemia, el Decreto-ley 2/2021, de 25 de marzo, modificó el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención dictadas para afrontar la crisis sanitaria. En otro orden de cosas, el Decreto-ley 3/2021, de 10 de junio, suspendió por un período de dos años la concesión de nuevas autorizaciones ante la proliferación de salones de juego y casas de apuestas.

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, cabe destacar el Decreto 4/2021, de 18 de febrero, por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos de la Administración de la Co-

munidad Autónoma de Castilla y León. Y el Decreto 15/2021, de 24 de junio, por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación prevista en la LO 3/2021 de Regulación de la Eutanasia, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, un órgano administrativo cuyos 15 miembros (médicos, juristas y otros profesionales) fueron designados mediante una Orden de 6 de julio. En octubre una enferma que padecía ELA fue la primera persona que ejerció este derecho con arreglo a la nueva Ley en Castilla y León.

3. Conflictividad

Ya aludimos a la controversia suscitada a principios de año en torno al adelanto del “toque de queda”, pendiente aún de resolución definitiva. Poco después, la STC 40/2021, de 18 de febrero, desestimó el recurso interpuesto por 53 senadores del Grupo Socialista contra el Decreto-ley de la Junta 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar la recuperación económica y social en el ámbito local, al considerar que concurría en este caso el presupuesto habilitante y no se vulneraron los límites materiales. A juicio del Tribunal, la Junta ofreció una justificación razonada para la adopción de esas medidas, ante una situación de crisis sin precedentes provocada por la pandemia Covid-19. Las medidas aprobadas guardan conexión además con la situación de extraordinaria y urgente necesidad apreciada. Porque “exigir que las entidades locales destinen los recursos recibidos de la Comunidad Autónoma a inversiones, en lugar de sufragar operaciones corrientes o financieras, se ajusta al objetivo de impulsar la reactivación económica”. Por otra parte, la modificación que introduce en las reglas de condicionalidad para el uso de los fondos autonómicos por los entes locales afecta únicamente al fondo de cooperación y no al de participación, que sí está sujeto a la reserva de ley.

Otra buena noticia para la Junta fue la estimación por la Sala 3ª del Tribunal Supremo del recurso interpuesto en septiembre de 2020 para reclamar al Estado el pago de 182 millones de euros, que era la cantidad que, según sus estimaciones, le debía a la Comunidad por la liquidación del IVA correspondiente a 2017 y otros conceptos. Efectivamente, la sentencia dictada el 19 de abril condenó a la Administración del Estado a abonar a la Administración autonómica la compensación que corresponda cuyo importe habrá de fijarse en ejecución de sentencia. La estimación es parcial porque no da por buena la cantidad reclamada, al no haberse acreditado que sea precisamente ese el importe que le debe ser abonado. La sentencia afirma que el desequilibrio derivado de la aplicación de la metodología instaurada por el RD 596/2016 vulneró el derecho a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, pues “es notoria la disfunción que se deriva del hecho de que las entregas a cuenta se le abonasen en doce mensualidades y, en cambio, en la liquidación definitiva se atendiese únicamente a la recaudación de IVA correspondiente a once mensualidades”. Se produjo, en definitiva, un quebranto financiero para la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, correlativamente, un enriquecimiento indebido de la Administración del Estado. Esta primera sentencia abre la vía a los recursos de otras Comunidades en análoga situación.

En una sentencia fechada el 27 de octubre el Tribunal Supremo estimó también el recurso interpuesto por la Junta contra la sentencia del TSJCYL que en diciembre de 2019 había anulado el Plan de aprovechamientos del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero para el período 2016-2019. Se confirma así la legalidad del Plan impugnado, al considerar, con apoyo en la doctrina sentada en las SSTC 148 y 149/2020, que en el expediente administrativo de su aprobación no es necesario que se incluya una motivación específica sobre la conservación de la especie, con estudios científicos específicos realizados cada año o temporada de caza, sino que basta la garantía de que la actividad cinegética resultará compatible con un estado de conservación favorable.

Conviene recordar que está pendiente de resolución el recurso presentado por la Junta ante la Audiencia Nacional contra la Orden del Ministerio para la Transición Ecológica [Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre] que declaró al lobo *–canis lupus–* especie no cinegética en toda España (hasta entonces solo estaba protegida al sur del Duero) y prohibió su caza a partir del 25 de septiembre de 2021. Aunque se deja la puerta abierta a la autorización de capturas “cuando todas las medidas de prevención se hayan revelado ineficaces” y siempre que no se comprometa el buen estado de conservación de la especie y los daños en la ganadería sean importantes o recurrentes, esta decisión provocó un rechazo casi unánime en Castilla y León, al igual que en Asturias, Galicia y Cantabria.

Hay que anotar, por último, otro contencioso entre la Junta y el Ministerio para la Transición Ecológica, que ordenó el cierre de la estación de esquí de Navacerrada, ubicada en unos terrenos de titularidad pública cuya gestión depende del Organismo Autónomo Parques Nacionales, que en abril alegó motivos medioambientales para no renovar la concesión, caducada el mes anterior. El Ministerio requirió a la Junta para que resolviera el expediente de la concesión y ordenase el desmantelamiento de las instalaciones (remontes y edificios) situadas en la vertiente segoviana antes del 30 de octubre. Pero el Consejo de Gobierno acordó en su reunión del 14 de octubre declararse “no competente” para resolver la solicitud de interrupción del cómputo del plazo de la ocupación del monte en el que se ubica la estación. Ante la actitud de las autoridades autonómicas, el Ministerio interpuso un recurso ante el TSJCYL contra el citado acuerdo solicitando medidas provisionalísimas para que de forma inmediata se impidiese la reapertura de las pistas. La Sala de lo Contencioso denegó esa solicitud mediante un auto dictado el 2 de diciembre al considerar que la medida no urgía tanto como para imponerla *inaudita parte*. Una vez tramitado el correspondiente incidente, la Sala dictó el 10 de diciembre un segundo auto denegando las medidas cautelares solicitadas por Parques Nacionales al descartar que con la reapertura se causen perjuicios irreversibles. El pulso lo ha ganado de momento la Junta a la espera de la decisión definitiva

4. Relaciones de cooperación

En el ámbito de las relaciones bilaterales con el Estado, hay que consignar tres acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Estado. El primero (BOE de 20 de septiembre), en relación con la Ley 2/2020 de modificación del texto refundido

de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía. Como fruto de la negociación desarrollada en el seno del Grupo de Trabajo constituido al efecto ambas partes consideran resueltas las discrepancias en torno a un precepto de la citada Ley. La Comisión acordó en octubre iniciar negociaciones y designar un Grupo de Trabajo para resolver las discrepancias manifestadas en relación con varios artículos de la Ley 4/2021 de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos y en diciembre hizo lo propio en relación con la Ley 5/2021 del Tercer Sector Social.

En cuanto a los convenios suscritos entre las dos Administraciones, cabe destacar el Convenio entre el Ministerio de Sanidad y la Consejería de Sanidad sobre la adhesión al uso de la aplicación «Radar Covid-19», suscrito el 15 de abril; el firmado el 10 de mayo entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre intercambio recíproco de información; el Convenio de colaboración fechado el 27 de agosto entre el Ministerio de Derechos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia; el Convenio firmado el 2 de septiembre entre el INSS y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el impulso y consolidación del Sistema Tarjeta Social Digital; y el suscrito el 30 de noviembre entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta y el Ministerio del Interior sobre integración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número 1-1-2.

En el plano de la cooperación horizontal, reviste especial importancia el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía y la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana para el fomento de las competencias digitales de la sociedad, ratificado por el Pleno de las Cortes del 1 de diciembre.

Debemos reseñar, por último, el encuentro de los presidentes de las Comunidades de Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha celebrado el 13 de mayo en Albarracín (Teruel), que concluyó con la firma de un documento en el que, entre otras cosas, se reclamaba una bonificación del 20% en los costes laborales de las empresas instaladas en Soria, Cuenca y Teruel y un reparto de los fondos europeos que diese preferencia a los territorios con baja densidad de población y se solicitaba al Gobierno de España una reunión con las ocho Comunidades afectadas en mayor medida por la despoblación.

Esa cumbre se celebraría finalmente, sin la presencia del Gobierno central, el 23 de noviembre en Santiago de Compostela. Los presidentes de Galicia, Asturias, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja suscribieron allí una declaración institucional conjunta sobre financiación autonómica y despoblación. En el documento se insiste en que el sistema debe cubrir los costes reales de los servicios públicos, teniendo en cuenta factores como el envejecimiento y la dispersión geográfica de la población que encarecen

la educación o la sanidad, de modo que se garantice una prestación de los servicios esenciales en igualdad de condiciones. De cara a la negociación del nuevo modelo de financiación, que debería revisarse periódicamente para ajustar los indicadores y su ponderación, habría que analizar el gasto sanitario real de las Comunidades Autónomas, incluidos los gastos estructurales que ha dejado la pandemia. Este frente común de las regiones más despobladas de España reclama también políticas que incentiven la natalidad para paliar los desequilibrios territoriales y la declaración de Teruel, Soria y Cuenca como “zonas escasamente pobladas” por parte de la UE.

1. Introducción

En el año 2021, y como ha sucedido en otros tantos lugares, la pandemia de Covid-19 y las medidas adoptadas para afrontarla han seguido ocupando un protagonismo importante en Castilla-La Mancha, sobre todo en la primera parte del año y al final de este. Pero es verdad que, si se compara con el año 2020, y en especial con la primera ola, su gravedad ha sido menor, probablemente también por el indiscutible efecto benéfico de las vacunas, que a lo largo del año se han generalizado en la región. Así las cosas, Castilla-La Mancha ha ido adoptando diversas medidas limitativas para tratar de paliar su expansión, en la primera parte del año bajo la cobertura de un estado de alarma basado en una delegación a los presidentes de las Comunidades Autónomas que luego ha sido declarada parcialmente inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre. En todo caso, Castilla-La Mancha no se ha caracterizado, en general, por ser una comunidad especialmente restrictiva, tratando de buscar un punto de equilibrio entre la adopción de algunas medidas restrictivas necesarias, y la preocupación por recuperar la actividad económica, fuertemente afectada por tanto tiempo de excepcionalidad.

En lo relativo a la actividad institucional, la estabilidad ha sido la nota predominante. Apenas un cambio en el Consejo de Gobierno, y en las Cortes, la sólida mayoría absoluta del Grupo Socialista, muchas veces apoyada por Ciudadanos, ha permitido la aprobación de leyes y otras resoluciones sobre las cuestiones más inmediatas y urgentes. Eso sí, aunque alguna ley se haya aprobado por unanimidad, en general el Grupo Popular ha visto rechazadas la inmensa mayoría de sus iniciativas, aun cuando en ocasiones han sido aprobadas otras del PSOE o de Ciudadanos sobre los mismos aspectos, y en cierta medida en la misma línea y dirección.

La actividad normativa no ha sido particularmente intensa, pero ha permitido también dar respuesta a diversos aspectos y situaciones del momento. Por último, aunque en términos jurídicos y constitucionales no se ha producido conflictividad con el Estado, la Comunidad Autónoma y su presidente han marcado perfil propio en no pocas ocasiones, distanciándose del Gobierno central, o incluso criticándolo en algunas ocasiones, cuando no aprobando resoluciones que muestran ese distanciamiento con algunas de sus políticas. La regulación de la vivienda, la financiación autonómica, o las críticas a los indultos de los condenados por sedición en relación con el proceso independentista en Cataluña, son algunos de los temas en los que la voz de los representantes de la Comunidad ha marcado diferencias con el Gobierno central.

2. Actividad político-institucional

2.1. Consejo de Gobierno

En el año 2021 se ha producido un único cambio en la composición del Consejo de Gobierno, que ha afectado a la titular de la Consejería de Bienestar Social. En abril era sustituida la anterior titular, Aurelia Sánchez Navarro, por Bárbara García Torijano (Decreto 30/2021, de 5 de abril, por el que se cesa a la primera; Decreto 31/2021, de 5 de abril, por el que se nombra a la nueva consejera).

No ha habido más cambios en la composición del Consejo de Gobierno, aunque cabe mencionar algunas modificaciones que afectan a la estructura de algunas consejerías: Decreto 114/2021, de 16 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 77/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y Decreto 116/2021, de 16 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 85/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Fomento (DOCM de 23 de noviembre).

2.2. Cortes de Castilla-La Mancha

El funcionamiento de la cámara parlamentaria se ha caracterizado en 2021 por la normalidad y la estabilidad que da una sólida mayoría absoluta, no pocas veces aumentada con los votos de Ciudadanos, y en ocasiones convertida incluso en unanimidad. A diferencia de lo sucedido en los primeros meses de la pandemia en 2020, en 2021 las sesiones se han podido llevar a cabo con normalidad y con una regulación clara para afrontar las posibles incidencias del coronavirus.

Las relaciones entre los tres grupos parlamentarios han mantenido en general la tónica de esta legislatura, caracterizada por una regla general de entendimiento entre Ciudadanos y PSOE (a pesar de no existir ningún acuerdo de legislatura), y en cambio un rechazo habitual de la cámara a las propuestas del PP, que a su vez suele oponerse a las propuestas del grupo mayoritario, aunque ambas pautas han tenido sus excepciones.

Nos referiremos a la actividad legislativa en el apartado específico. Aquí podemos ofrecer los datos principales de la función de control, que se ha desarrollado sin grandes cambios. Así, se han sustanciado 99 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (402 presentadas); 647 preguntas con respuesta escrita (648 presentadas); 957 peticiones de documentación (976 presentadas); 6 comparencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno (33 presentadas); y una interpelación, sobre 14 presentadas. En cuanto a las mociones, la única presentada fue desestimada.

Respecto a la función de orientación política, cabe destacar la aprobación de 15 proposiciones no de ley (66 presentadas), y sobre todo, el que viene siendo probablemente el instrumento de mayor repercusión social y mediática (junto a la actividad legislativa) de toda la actividad parlamentaria, como son los debates generales, acompañados habitualmente de la aprobación de diversas resoluciones; en este año se han presentado 68 debates, sustanciándose 53, casi siempre acompañados de la aprobación de una o varias resoluciones.

Precisamente el repaso a algunas de estas resoluciones permite seguir los temas más actuales y candentes del año, no solo en el ámbito regional, sino también en el global del Estado, ya que estas resoluciones en ocasiones expresan también el posicionamiento de las Cortes sobre estos temas, e incluso se pueden dirigir en parte al Gobierno o autoridades nacionales. Dentro de este año, y a título de muestra, pueden mencionarse las siguientes: resolución propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista y Ciudadanos, en relación con el Debate General relativo a la necesidad de adoptar medidas urgentes de apoyo en materia económica para autónomos y Pymes en Castilla-La Mancha, expediente 10/DG-00109 (BOCCM nº 98, de 18 de enero); la propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, en relación con el Debate General sobre el dispositivo desplegado por el Gobierno Regional para hacer frente a los efectos del temporal de nieve 'Filomena' y las consecuencias de dicho temporal para Castilla-La Mancha, con información previa del Consejo de Gobierno (BOCCM nº 99, de 22 de enero); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a los Fondos Europeos de Recuperación Covid-19 y su incidencia en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 105, de 19 de febrero); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la gestión del Gobierno regional y las consecuencias para Castilla-La Mancha tras un año de pandemia de la Covid-19 (BOCCM nº 111, de 12 de abril); sendas resoluciones propuestas respectivamente por Ciudadanos y el Grupo Socialista sobre el Debate General relativo a la nueva PAC y sus efectos para Castilla-La Mancha; así como la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la situación actual del sector de la hostelería tras un año de pandemia de la Covid-19 (BOCCM nº 113, de 23 de abril); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la defensa de la separación de poderes y la condena de cualquier injerencia sobre la independencia del Poder Judicial y su incidencia en Castilla-La Mancha; o las propuestas por Ciudadanos y el Grupo Socialista en relación con el Debate General relativo a la incidencia para Castilla-La Mancha de la propuesta de armonización fiscal anunciada por el Gobierno (BOCCM nº 117, de 7 de mayo); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a las medidas contenidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España y su incidencia sobre la actividad de los autónomos en Castilla-La Mancha, (BOCCM nº 120, de 21 de mayo); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a las consecuencias sobre las familias y empresas de Castilla-La Mancha del aumento de la tarifa eléctrica aprobado por la Orden TED/371/2021, de 19 de abril (BOCCM nº 124, de 11 de junio); sendas resoluciones propuestas por Ciudadanos y el Grupo Socialista en relación con el Debate General relativo a la concesión de indultos a los condenados por sedición y su repercusión para la unidad de España y Castilla-La Mancha (BOCCM nº 116, de 28 de junio); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el problema de la ocupación de viviendas en Castilla-La Mancha; así como las propuestas por Ciudadanos y el Grupo Socialista en relación con el Debate General relativo a la situación del río Tajo (BOCCM nº 131, de 9 de julio); la propuesta por el el Grupo Parlamentario Socialista, en re-

lación con el Debate General relativo a las declaraciones efectuadas por el ministro Garzón en relación con el consumo de carne y sus repercusiones en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 133, de 23 de julio); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la situación actual del sistema público de Sanidad en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 136, de 10 de septiembre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a las medidas a adoptar por el Gobierno regional ante la situación de las listas de espera quirúrgicas en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 138, de 17 de septiembre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a las repercusiones del aumento del coste de la energía sobre la economía de Castilla-La Mancha, o la propuesta por el mismo Grupo en relación con el Debate General relativo a las consecuencias para Castilla-La Mancha de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (BOCCM nº 146, de 5 de noviembre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la oportunidad de la reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 148, de 12 de noviembre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General sobre listas de espera en la sanidad de Castilla-La Mancha y la necesidad de elaborar un plan de choque (se acumulan las siguientes iniciativas parlamentarias: 10/DG-00169, presentado por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, y 10/DG-00171, presentado por el Grupo Parlamentario Popular, BOCCM nº 150, de 26 de noviembre); las presentadas por los Grupos Ciudadanos y Socialista relativas a los Debates Generales relativos a la situación de la ganadería, y al cumplimiento del Pacto del Agua en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 150, de 26 de noviembre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la necesidad de introducir medidas de apoyo fiscal a los autónomos y Pymes del sector servicios de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 152, de 3 de diciembre).

Entre las proposiciones No de Ley ante el Pleno cabe destacar la relativa al compromiso en la lucha contra el cambio climático, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista; o la aprobada para la reducción del tipo impositivo aplicable en el Impuesto sobre el Valor Añadido, del 21% al 10%, a los servicios esenciales de peluquería y estética, al menos, mientras el país se encuentre en la actual situación de crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia del Covid-19, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCCM nº 108, de 12 de marzo); la relativa a considerar la práctica deportiva como una actividad esencial y solicitar la baja del impuesto del valor añadido (IVA) a servicios vinculados a la actividad física y deportiva, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCCM nº 115, de 30 de abril); o la relativa a la legislación en materia de publicidad en el ámbito sanitario, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCCM nº 120, de 21 de mayo)

También hay que mencionar la celebración del llamado “debate sobre el estado de la región”, que tuvo lugar los días 6 y 7 (DSCCM nº 147), y en el que se aprobaron diversas resoluciones sobre los más variados temas de política regional y nacional. En esta ocasión, fueron aprobadas las 7 propuestas de resolución

presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, pero ninguna de las presentadas por los Grupos Popular y Ciudadanos (BOCCM nº 41, de 8 de octubre).

Por último, del resto de la actividad parlamentaria puede destacarse la aprobación por el Pleno del Dictamen de la Comisión no Permanente de Estudio para alcanzar un Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 99, de 22 de enero), o el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 13 de mayo de 2021, relativo a la concesión de la Placa de Honor a don Francisco Calvo Cirujano, que ha sido durante muchos años letrado mayor de la institución (BOCCM nº 118, de 13 de mayo).

2.3. Consejo Consultivo y otros órganos

Hay que destacar un cambio en la composición del Consejo Consultivo, ya que durante el año 2021 ha correspondido la renovación de los dos consejeros designados por el Gobierno regional. Por este motivo han sido nombrados nuevos consejeros Fernando Andújar Hernández y Francisco Javier de Irizar Ortega (Decreto 90/2021, de 7 de septiembre, DOCM de 9 de septiembre). Poco después este ha sido nombrado nuevo presidente del Consejo (Decreto 92/2021, de 10 de septiembre, DOCM de 13 de septiembre).

Al margen de estos cambios, el Consejo ha mantenido su habitual actividad, habiendo emitido durante el año 445 dictámenes, de los cuales 39 corresponden a anualidades anteriores. Cuantitativamente, con gran diferencia el bloque más numeroso es el de los dictámenes relativos a actos administrativos (391), y dentro de ellos la mayoría se refieren a responsabilidad patrimonial de la Administración (339).

En el ámbito de la Administración procede mencionar la creación de algunos nuevos organismos de cierta relevancia: así, el Consejo Asesor de la Memoria Democrática de Castilla-La Mancha (creado por Decreto 109/2021, de 19 de octubre, DOCM de 25 de octubre), la Comisión Interdepartamental frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha (Decreto 107/2021, de 19 de octubre, DOCM de 25 de octubre), la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla La-Mancha prevista en el art. 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la Eutanasia (Decreto 75/2021, de 22 de junio, DOCM de 23 de junio); o el Observatorio del Comercio de Castilla-La Mancha (Decreto 77/2021, de 29 de junio, DOCM de 9 de julio).

3. Actividad normativa

En el año 2021 se han aprobado 8 leyes, lo que supone la cifra más baja desde el inicio de la presente legislatura, aunque no mucho menor que otros años, en los que se han aprobado once; en cualquier caso, ello se produce a pesar de que la actividad se ha desarrollado con normalidad y existe una sólida mayoría que permite aprobar sin dificultad las iniciativas que proceden del Gobierno o de dicha mayoría.

Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas.

Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Ley 3/2021, de 28 de mayo, por la que se crea el Colegio Oficial de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Castilla-La Mancha.

Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha.

Ley 6/2021, de 5 de noviembre, de extinción de Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla-La Mancha y por la que se establece el régimen jurídico para realizar transmisiones de patrimonio procedente del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.

A continuación realizaremos un breve comentario de algunos de los aspectos más relevantes de las más destacables entre estas leyes. La Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas, supone en realidad una amplia modificación del Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo. Los objetivos de la reforma se centran en implementar una serie de principios de desarrollo sostenible que recogen postulados de textos como, entre otros, los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y las Agendas urbanas europea y española. Por otro lado, la reforma lleva a cabo una agilización de procedimientos, en particular los que sirven a la implementación de actividades productivas en el territorio. En esta línea, y en palabras de su Exposición de Motivos, esta ley “establece una profunda flexibilización de los contenidos y requisitos de figuras urbanísticas, tanto de planeamiento, tales como planes parciales y planes especiales de infraestructuras, como complementarias, estudios de detalle, y de ejecución, como son los programas de actuación urbanizadora”.

Por su parte, la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha incorpora un amplio elenco de medidas que tienden a afrontar reto demográfico que se plantea entre otras a la región castellanomanchega. Se trata así de una ley amplia (77 artículos) que viene acompañada de un conjunto también significativo de reformas legislativas. Se regulan así diversos aspectos relacionados con el reto demográfico y la despoblación, así como la zonificación, categorización y planificación del medio rural. También se contienen amplias

medidas relacionadas con las políticas públicas necesarias para afrontar la despoblación y la necesidad de desarrollo rural (en una región en la que el 90% del territorio tiene esa característica). Por otro lado, se establecen medidas para garantizar la cohesión económica, social y territorial del medio rural, así como otras medidas financieras y tributarias. Esta ley fue aprobada por unanimidad de las Cortes regionales.

La Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, desarrolla, como han hecho otras Comunidades Autónomas, las pautas básicas para la gestión autonómica de dichos fondos. La norma se centra en el establecimiento de numerosas medidas para la agilización y simplificación de los procedimientos y actuaciones, e incluye también diversas pautas para la organización y recursos humanos.

La Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, sustituye y deroga la anterior regulación, aprobada en el año 2013, con el objetivo central, declarado en su Exposición de Motivos, de potenciar más “las medidas de control en el ejercicio de la actividad del juego, superando así su naturaleza de mera actividad económica, para poner el foco en las repercusiones sociales”. Con este criterio, se establecen algunos principios generales, y se establecen normas que regulan la intervención administrativa, los sujetos y locales de juego, el régimen sancionador y el régimen fiscal (que se incorpora a la misma ley de regulación del juego, ya que antes era objeto de regulación separada).

Por su parte, la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, vuelve a introducir en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma este importante órgano de control económico, financiero y contable del sector público, que había existido con el nombre de Sindicatura de Cuentas, y fue suprimido, junto a otras instituciones como el Defensor del Pueblo, en la legislatura 2011-2015, siendo asumidas sus funciones por el Tribunal de Cuentas estatal. Esta nueva ley regula su ámbito de actuación, funciones y competencias, así como su organización. La Cámara estará compuesta de un presidente nombrado por las Cortes (en primera votación por tres quintos, pero en su defecto por mayoría absoluta), y los auditores, nombrados por este en número no superior a cuatro, así como la Secretaría General.

Por último, la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, incluye el contenido habitual en este tipo de leyes de vigencia anual, aprobando unos presupuestos de 12.273.515.110,00 euros, lo que supone un incremento de unos 171 millones respecto a los del año anterior, poco más del 1,4%.

En este apartado mencionaremos también algunos decretos que han regulado cuestiones de importancia durante el año 2021. Así, pueden señalarse en primer lugar aquellos que, en el marco del estado de alarma y en su condición de autoridad delegada, el presidente estableció diversas medidas para contener la pandemia. Además cabe destacar el Decreto 17/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha (DOCM de

11 de marzo); el Decreto 26/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 78/2016, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha (DOCM de 31 de marzo); el Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM de 9 de junio); o el Decreto 69/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Cabañeros (DOCM de 10 de junio).

4. Relaciones de colaboración y conflicto

Puede señalarse, en primer lugar, la ausencia de conflictividad jurídico-constitucional con el Estado durante el año 2021. La Comunidad mantiene con el Estado correctas relaciones institucionales, sin que en este ámbito pueden destacarse incidencias desde la perspectiva estrictamente jurídica, aunque cabe mencionar que el presidente de la Comunidad ha ejercido en diversas ocasiones críticas públicas a algunas medidas del Gobierno central. Como ejemplo pueden mencionarse las realizadas respecto a la concesión del indulto a los responsables del proceso independentista condenados por sedición y malversación (véase por ejemplo *La Tribuna* de 28 de mayo de 2021).

También ha ocupado protagonismo la propuesta autonómica para una regulación estatal que afronte los problemas de las ocupaciones ilegales de viviendas. En la crónica del año 2020 informábamos de que las Cortes regionales acordaron en diciembre de ese año remitir al Gobierno estatal una propuesta concreta de regulación, en virtud de lo previsto en el art. 87.2 de la Constitución. Dado que el Gobierno central no ha adoptado ninguna respuesta ni iniciativa en la línea planteada, el tema de ha vuelto a plantear en diversas ocasiones en la región. En octubre se admitió a trámite en las Cortes regionales una Proposición de Ley de Ciudadanos para remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados, de acuerdo con el art. 87.2 de la Constitución Española, de Medidas integrales para la protección del Patrimonio inmobiliario, la seguridad ciudadana y la convivencia vecinal y contra la ocupación ilegal de viviendas (BOCCM n° 141, de 8 de octubre), pero al finalizar el año esta no ha llegado finalmente a aprobarse o rechazarse, aunque el propio Gobierno regional no descartaba presentarla como iniciativa legislativa dirigida directamente al Congreso (*La Tribuna*, 29 de diciembre).

En cuanto a las relaciones con otras Comunidades Autónomas, el presidente regional se ha prodigado en diversos contactos con otros presidentes autonómicos de diverso signo, coincidiendo parcialmente en diversos asuntos como el relativo a la despoblación o a la reforma del sistema de financiación autonómico. Así, Page participó por ejemplo en una importante reunión sobre el tema en la capital gallega con los que fueron denominados “los ocho de Santiago” (*La Tribuna* de 24 de noviembre de 2021).

5. Varios

El nuevo rector de la Universidad de Castilla-La Mancha, José Julián Garde López-Brea, tomó posesión en acto solemne en el mes de marzo. Por otro lado,

durante el año se ha conmemorado con diversos actos culturales el quinto centenario de las comunidades de Castilla. En cuanto a algunos temas casi permanentes, si bien el trasvase Tajo-Segura ha seguido funcionando, parece que la cantidad trasvasada se ha reducido en parte, provocando incluso algún recurso de la región de Murcia por la escasa cantidad. Tanto la reforma del Estatuto como la reforma electoral no han recibido mayor impulso, aunque formalmente no se han abandonado (alguna resolución aprobada en las Cortes descarta la reforma electoral sin consenso). Por último, el Partido Socialista regional renovó su Ejecutiva en el mes de octubre con un altísimo consenso.

I. Elecciones, nuevo gobierno y reducción de la tensión política con el Gobierno del Estado

1. La vida política e institucional en Cataluña a lo largo del año 2021 ha continuado muy viva, con acontecimientos relevantes como las elecciones al Parlamento, la formación de un nuevo Gobierno, la celebración de una reunión de la mesa de diálogo entre los gobiernos del Estado y de la Generalidad, los acuerdos sobre los Presupuestos del Estado y de la Generalidad, la gestión de la pandemia de la Covid-19 y el inicio de gestiones para el uso de los fondos Next Generation.

Al mismo tiempo, la tensión entre el Gobierno del Estado y el de la Generalidad se ha reducido tras el indulto a los políticos presos, aunque se ha mantenido la judicialización respecto de otros actos vinculados con el proceso independentista. Lo cierto es que los temas judiciales han estado muy presentes a lo largo de todo el año, como pone de relieve esta crónica, pues la referencia a estos conflictos ocupa buena parte de la misma. Por el contrario, la actividad normativa ha sido reducida y ha estado dominada por la aprobación de Decretos-leyes. Esta escasa producción normativa y el abuso del recurso al Decreto-ley se han debido, en buena medida, al mantenimiento de la situación de crisis sanitaria.

En todo caso ha sido un año lleno de sucesos relevantes, que parecen apuntar a un cambio del marco general en las relaciones entre el Estado y a Generalidad, y a una mayor preocupación del gobierno autonómico por la gestión del autogobierno. En este sentido son de interés los datos demoscópicos ofrecidos por el *Centre d'Estudis d'Opinió* de la Generalidad catalana tras su encuesta sobre el contexto político en Cataluña en 2021. De dicha encuesta merecen ser destacados los datos siguientes relativos a la opinión de la población catalana sobre la relación entre Cataluña y España. A la pregunta sobre qué debería ser Cataluña como realidad política, las opiniones fueron las siguientes: un 5,7% sostuvieron que debería ser una región de España, un 26,1% una Comunidad Autónoma de España, un 25,6% un Estado dentro de una España federal y un 34,2% un Estado independiente. A la pregunta más concreta de “si quiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente”, un 44,9 afirmó que si, y un 48,7 afirmó que no. Por su parte, la encuesta del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la UAB estableció que un 52,9 de los encuestados quieren que Cataluña “continúe formando parte de España”, frente al 39,4 que quieren la independencia.

Pero aún hay abiertas muchas incógnitas que impiden poder afirmar cuál va a ser el futuro inmediato de la vida política e institucional en Cataluña.

2. El 14 de febrero se celebraron elecciones al Parlamento de Cataluña. La misma celebración de las elecciones no estuvo exenta de problemas y polémica. El Gobierno en funciones de la Generalidad trató de aplazar su celebración con el argumento del riesgo que suponía la organización del proceso electoral teniendo en cuenta la situación de la pandemia Covid-19. Con este fin publicó el Decreto 1/2021 de 15 de enero trasladando la celebración de las elecciones al 30 de mayo, dejando abierta la posibilidad a la presentación de nuevas coaliciones electorales. El Decreto fue impugnado, y el Tribunal Superior de Justicia mediante Sentencia de primero de febrero de 2021 acordó declarar la nulidad y pérdida de efectos del Decreto 1/2021, de modo que las elecciones se celebraron finalmente el 14 de febrero (la sentencia cuenta con un voto particular). Esta cuestión había contado también con un extenso Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, el nº 214/2020 de 17 de septiembre.

Celebradas las elecciones, el resultado fue el siguiente (en este mismo volumen se analizan de forma más precisa estas elecciones): PSC, 33 escaños; ERC 33; JxCat 32; Vox 11; CUP 9; ECP 8; CS 6; PP 3. La participación fue del 52%. El “bloque independentista” logró el 52% de los escaños, si bien sufrió una pérdida de más de 600.000 votos respecto a las anteriores elecciones.

La composición del nuevo Gobierno no fue fácil, pero tras cerca de dos meses de negociaciones se formó Gobierno ERC-JxCat con el apoyo exterior de la CUP. Se iniciaba así la XIII legislatura, que por acuerdo del Parlamento, Resolución 9/XIII, pasó a ser la XIV legislatura a partir del 4 de junio de 2021. El Sr. Pere Aragonés, de ERC, asumió la Presidencia, y el Sr. Jordi Puigneró, de JxCat, el Departamento de Políticas Digitales y Territorio y la Vicepresidencia. Mediante Decreto 21/2021 de 25 de mayo se estableció el nuevo organigrama del Gobierno.

La acción del Gobierno no ha dejado de estar sometida a tensiones internas, por la diversa postura de los miembros del Gobierno sobre temas relevantes, como por ejemplo las relaciones con el Gobierno del Estado. Mientras ERC ha defendido la vía del diálogo, la creación de la mesa de negociación y el apoyo a los presupuestos generales del Gobierno estatal, JxCat ha apostado por mantener la tensión, cuestionando la importancia a la mesa del diálogo y negándose a aprobar los presupuestos del Estado. También han existido discrepancias en otras cuestiones como la decisión sobre apoyar o no la ampliación del aeropuerto Josep Tarradellas-el Prat.

La tensión también ha estado presente en la relación con la CUP, pues este partido se negó a dar apoyo a los presupuestos de la Generalidad. Finalmente, ERC logró el apoyo a sus presupuestos con la abstención de En Comú Podem (que a cambio obtuvo el apoyo de ERC a los presupuestos de Ada Colau en el Ayuntamiento de Barcelona). Este apoyo de En Comú Podem, que venía a romper la unidad independentista, molestó a JxCat, abriendo otro frente de tensión entre ERC y este partido.

3. La tensión entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de la Generalidad, que se había mantenido muy alta durante el Gobierno del presidente Sr. Quim Torra, se ha rebajado de forma sustancial a lo largo del año 2021. El motivo fun-

damental fue la concesión de indultos parciales a los políticos presos por los hechos de octubre 2017. El Consejo de Ministros de 22 de junio acordó el indulto parcial (siguen inhabilitados), reversible y condicionado para los 9 condenados por el proceso independentista en Cataluña a penas entre 9 y 13 años de cárcel.

En este nuevo marco, y una vez constituido el Gobierno de la Generalidad, el 15 de septiembre de 2021, se celebró en Barcelona la “Mesa de Diálogo” entre miembros de los gobiernos del Estado y de la Generalidad. La celebración de la reunión no estuvo exenta de tensiones. JxCat se negó a participar al no aceptarse su propuesta sobre el diseño de su composición mientras que la CUP exige resultados inmediatos o el cese de la Mesa, y el líder de la oposición estatal, Pablo Casado, la calificó como la “mesa de la infamia”. Los resultados fueron muy escasos, limitándose ambas partes a acordar las bases y la metodología del proceso de negociación, constatando a su vez que las posturas están muy alejadas. Desde ERC se sigue insistiendo en llevar a la mesa el referéndum y la amnistía, cuestiones que para el Gobierno del Estado están fuera de la agenda de temas a tratar. En todo caso, Gobierno del Estado y ERC cerraron la reunión manifestando la voluntad de seguir con el proceso de la Mesa de Negociación, como manifestación de la voluntad común de mantener abierta la vía del diálogo.

El nuevo clima de distensión también ha facilitado la participación de la Generalidad en Conferencias Sectoriales, en particular en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud con el fin de acordar medidas para combatir la pandemia. Del mismo modo se tratan de evitar recursos ante el Tribunal Constitucional haciendo uso de lo dispuesto en el art. 33 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional en el seno de la correspondiente Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos. Así consta en las Resoluciones EXI/390 y 391 /2021 de 11 de febrero, publicadas en el DOGC, respecto a algunos artículos de los Decretos-leyes 34 y 37/2020 de la Generalidad de Cataluña.

4. El apoyo de ERC a los Presupuestos del Estado es una clara muestra de la voluntad de mantener las vías de negociación y acuerdos con el Gobierno del Estado. La negociación se alargó en el tiempo y en el último momento se condicionó a la inclusión de una partida presupuestaria para el apoyo a la utilización del catalán en las diferentes plataformas audiovisuales. Alcanzado el acuerdo sobre este punto con ERC, no sin dificultades sobre su alcance y la forma de reflejarlo, se obtuvo el apoyo a los presupuestos del Gobierno para 2022.

II. La gestión de la pandemia

La pandemia de la Covid-19 ha seguido muy presente a lo largo del año 2021, con sus diferentes olas. Por un lado los programas de vacunación han funcionado de manera muy positiva, alcanzándose niveles muy altos de vacunación entre una población que mayoritariamente acepta ser vacunada. Por otro lado, la aparición de nuevas cepas, que han incrementado los contagios, aunque con menor incidencia en las tasas de ocupación hospitalaria y muertes, gracias precisamente a las vacunas, ha obligado a ir adoptando nuevas medidas de restricción de actividades para tratar de frenar los contagios.

Las medidas adoptadas por la Generalidad han suscitado críticas de los sectores perjudicados, especialmente el sector de la restauración y el ocio nocturno, y han debido contar con la autorización o ratificación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de acuerdo con la reforma introducida en el art. 10 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa. El Tribunal debe intervenir cuando las medidas afecten al ejercicio de derechos fundamentales para garantizar su proporcionalidad, su adecuación al fin perseguido. Así el 7 de mayo de 2021 el Tribunal Superior de Justicia avaló la limitación de las reuniones a un máximo de seis personas y el 50% en el aforo de actos religiosos, al mismo tiempo que se levantaba el toque de queda. La Generalidad afirmó en este momento que “vamos por el buen camino”. El 20 de agosto el Tribunal Superior de Justicia no autorizó el toque de queda generalizado y lo redujo a 19 municipios. El 16 de octubre se mantiene la reducción de aforos en centros religiosos y se suspende la actividad presencial en las universidades. El 25 de noviembre el Tribunal Superior de Justicia autoriza que la Generalidad aplique el certificado Covid-19 para acceder a banquetes, celebraciones y actos sociales en hoteles y restaurantes, y a locales de ocio nocturno. La situación de contagios ha empeorado con la variante ómicron y el Tribunal Superior de Justicia constata que la evolución pandémica no está en límites de normalidad. Poco después, ante el incremento de contagios y el inicio de las fiestas navideñas, la Generalidad propone volver al cierre de los locales de ocio nocturno, limitar las reuniones a un máximo de 10 personas e imponer el toque de queda a partir de la una de la madrugada en 125 municipios de más de 10.000 habitantes. Las medidas tendrán una duración de 15 días. Mediante Auto del 23 de diciembre, el Tribunal Superior de Justicia avaló estas medidas, frente al criterio del Ministerio Fiscal que proponía no autorizarlas por ser desproporcionadas y carentes de justificación. El Tribunal Superior de Justicia, por el contrario, estimó que las medidas eran idóneas y proporcionadas atendiendo al desarrollo de la variante Ómicron que podía colapsar los servicios asistenciales a principios de enero.

En la adopción de estas medidas se han suscitado dos debates generales. Por un lado el debate relativo al marco normativo necesario, apareciendo en términos generales cuatro alternativas: estado de alarma, adecuación exprés de la legislación ordinaria, nueva ley, y acuerdos en firme del Consejo interterritorial de Sanidad o de la Conferencia de Presidentes. Por otro lado desde Cataluña no se renuncia a la presencia en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero se pone en duda su funcionalidad para llegar a acuerdos, y se discute también si el Consejo debe limitarse a facilitar acuerdos o debe poder imponer decisiones conjuntas. Sobre esto último es de interés el Informe elaborado por el *Institut de l'Autogovern* sobre las relaciones intergubernamentales durante la crisis del Covid-19, publicado en septiembre de 2021, en el que se concluye que la pandemia de la Covid-19 ha puesto de manifiesto los déficits de las relaciones intergubernamentales de nuestro Estado Autonómico.

III. Los conflictos judiciales

A lo largo del año 2021 la conflictividad vinculada a lo que se ha dado en llamar la judicialización del proceso soberanista ha seguido muy presente, ya sea

como consecuencia de la publicación de resoluciones judiciales importantes, por el inicio de nuevos procesos ante la justicia ordinaria o ante el Tribunal de Cuentas, o por las actuaciones procesales en relación a los políticos exiliados.

A.— Unas primeras resoluciones judiciales destacables son las emanadas por el Tribunal Constitucional en relación a los hechos que llevaron la convocatoria de la consulta popular del 9 de noviembre de 2014. Mediante la sentencia 107/2021 de 13 de mayo el Tribunal desestimó el recurso del Sr. Homs interpuesto frente al Auto del Tribunal Supremo que desestimó el incidente de aclaración respecto a la sentencia del Tribunal Supremo 177/2017 que le condenó por desobediencia a penas de multa e inhabilitación. Las sentencias 170, 174 y 175/2021 de 7 y 25 de octubre, desestimaron los recursos del Sr. Artur Mas y de las Sras. Irene Rigau y Joana Ortega frente a la sentencia que les condenó por los mismos hechos a las mismas penas de multa e inhabilitación.

B.— Otro conjunto de sentencias muy relevantes del Tribunal Constitucional son las dictadas en relación a los recursos presentados por los condenados a penas de cárcel en la sentencia 459/2019, causa penal 20907/2017, por los hechos de que dieron lugar al referéndum de primero de octubre de 2017.

Algunas sentencias se han ocupado de recursos relativos a cuestiones de orden formal o cuestiones derivadas del proceso abierto a los imputados e imputadas en la citada causa penal. Así, la sentencia 69/2021 de 18 de marzo desestimó el recurso del Sr. Jordi Sánchez contra los acuerdos de la Mesa del Congreso que dispuso su suspensión como diputado, y la sentencia 70/2021 de 18 de marzo similar a la anterior respecto de los recursos de los Sres. Junqueras y Romeva. La sentencia 71/2021 de 18 de marzo desestimó los recursos de los Sres. Sánchez, Rull i Turull contra los Autos de la Sala Penal que acordaron continuar con la vista oral por los delitos de rebelión y sedición sin solicitar autorización del Congreso y del Senado. La sentencia 91/2021 de 22 de abril desestimó el recurso del Sr. Rull contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que lo suspendió como diputado. La sentencia 105/2021 de 16 de mayo también desestimó el recurso del Sr. Turull por su suspensión como diputado. Y la sentencia 171/2021 de 7 de octubre desestimó el recurso del Sr. Puigdemont (este no condenado por el Tribunal Supremo al estar en rebeldía) respecto a un Auto de la Sala de lo Penal comunicando a la Mesa del Parlamento de Cataluña su suspensión en los cargos que venía desempeñando.

Ya en relación con la sentencia penal 459/2019, la primera sentencia del Tribunal Constitucional fue la 34/2021 de 17 de febrero, que desestimó el recurso de Meritxell Borrás, condenada por desobediencia pero no por los delitos de rebelión o sedición y, por tanto, sin condena de cárcel. La recurrente alegaba vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley y al doble grado en la jurisdicción penal, argumentos que fueron rechazados por el Tribunal. En sentido parecido la sentencia 67/2021 desestimó el recurso del Sr. Mundó, también condenado en la sentencia 459/2019 a penas de multa e inhabilitación.

Las sentencias del Tribunal Constitucional más relevantes son seguramente las dictadas en relación a los recursos interpuestos por los imputados en la causa penal 20907/2017, condenados a elevadas penas de prisión por la comisión de un

delito de sedición. Así, las sentencias 106/2021 de 11 de mayo, recurrente el Sr. Rull, la 121/2021 de 2 de junio, recurrente el Sr. Jordi Sánchez, la 122/2021 de 2 de junio, recurrente Sr. Jordi Cuixart, la sentencia 184/2021 de 25 de noviembre, recurrente Sra. Forcadell.

Los recurrentes formularon sus recursos de amparo contra la sentencia núm. 459-2019, de 14 de octubre que les condenó como autores de un delito de sedición previsto en los arts. 544 y 545.1 CP a largas penas de privación de libertad y a varios meses de inhabilitación absoluta, así como frente a los autos que desestimaron los incidentes de nulidad interpuestos contra la sentencia antes indicada.

La complejidad de los recursos planteados queda patente si se atiende a la larga lista de vulneración de derechos fundamentales que aparece en los recursos mencionados. Así, : i) del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por haber asumido el Tribunal Supremo la competencia para enjuiciar los hechos, privando adicionalmente al recurrente de su derecho a la doble instancia (art. 2 del Protocolo núm. 7 CEDH); ii) del derecho de defensa (arts. 24.2 CE y 6 CEDH) y del derecho a la no discriminación por razón de la lengua (arts. 14 CE y 14 CEDH), por no haberse permitido a los acusados declarar en su lengua vernácula empleando un sistema de traducción simultánea; y por haber impedido el empleo del catalán a testigos propuestos por la defensa; iii) del derecho a un juez imparcial (arts. 24.2 y 6 CEDH), por no haberse estimado las diversas recusaciones formuladas a lo largo del procedimiento y por el rol inquisitivo asumido por el presidente del tribunal en el acto del juicio; iv) del principio de igualdad de armas (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por el trato desfavorable dispensado a las defensas en el acto del juicio oral; v) del derecho de defensa (arts. 24 CE y 6 CEDH), por no haber tenido acceso a las actuaciones seguidas en el Juzgado de Instrucción núm. 13 de Barcelona, por la imposibilidad de contrastar las declaraciones testificales con la prueba documental videográfica y por la denegación de pruebas pertinentes solicitadas en tiempo y forma; vi) del derecho a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 y 2 CE), por las manifestaciones públicas de miembros del Gobierno español sobre los hechos enjuiciados y la reiterada omisión del tribunal de amparar a los procesados ante dichas manifestaciones; vii) del derecho a un proceso con todas las garantías (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por la filtración del contenido de la sentencia cuando su redacción no había culminado; viii) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por abandono *ad hoc* del principio de accesoriadad limitada en la participación; ix) del derecho fundamental a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión pacífica y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la insuficiente taxatividad del tipo penal de la sedición; x) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por aplicación analógica del delito de sedición a los hechos enjuiciados; xi) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 49 CDFUE), en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la imposición de una pena desproporcionada.

El Tribunal Constitucional rechazó la alegación de inadmisibilidad de los recursos formulada por una de las partes personadas en la causa. Entrando ya en el fondo, y tomando como ejemplo la primera sentencia citada, en los fundamentos de derecho tercero y siguientes, se fueron exponiendo los argumentos que llevaron a la desestimación de los recursos, en relación a las siguientes cuestiones. Derecho al juez predeterminado por la ley y al doble grado de la jurisdicción penal; derechos de defensa y a no ser discriminado por razón de la lengua; derecho al juez imparcial; derecho de igualdad de armas en el proceso; derecho a la prueba; derecho a la presunción de inocencia; derecho a un proceso con todas las garantías, por la supuesto filtración de la sentencia; derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de legalidad: individualización de la pena impuesta; derecho a la legalidad sancionadora en relación con otros derechos fundamentales sustantivos, insuficiente taxatividad del tipo penal de sedición y abandono ad hoc del principio de accesoriadad limitado en la participación.

Las sentencias mayoritarias contaron con el voto particular disidente del magistrado Xiol Rios y de la magistrada Balaguer Callejón. Votos relevantes ya que supusieron la quiebra de la unanimidad en las sentencias relativas al proceso soberanista y porque pueden ser utilizados en los fundamentos de los recursos que pueden interponerse ante la justicia europea.

Para los magistrados disidentes el fallo de la sentencia debería haber sido estimatorio por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, art. 25,1 CE, derechos de libertad personal, art. 171 CE, libertad ideológica, art. 16 CE y de reunión, art.21 CE y por haberse impuesto una pena desproporcionada. Se afirma que falta haber profundizado en la jurisprudencia del TEDH y del Tribunal de Justicia de la unión Europea sobre el alcance del principio de proporcionalidad en materia penal, por lo que, afirman, falta “un juicio distinto sobre la proporcionalidad de las penas impuestas más acorde con una interpretación abierta del principio de legalidad y en sintonía con la que está presente en el ámbito de la cultura común de los países de Europa”.

C.– También hay que mencionar que el 11 de marzo de 2021 la exdiputada Meritxell Serret, que se había exiliado en Bélgica al iniciarse las actuaciones penales contra ella por su participación en los hechos de septiembre de 2017, se personó y se entregó ante el Tribunal Supremo. El Tribunal la dejó en libertad provisional al constatar que el único delito que se le podía imputar era el de desobediencia, no existiendo ya por otra parte una orden de detención europea en su contra.

D.– Otro frente judicial abierto es el relativo a la situación de los políticos exiliados, situación que se ha visto afectada por la actuación del magistrado Sr. Llarena para conseguir su entrega a la justicia española.

Ante la negativa de diversos tribunales, en Alemania y Bélgica, a entregar a la justicia española los políticos y políticas perseguidos/as por su participación en los hechos de septiembre de 2017 (el 7 de enero de 2021 un tribunal Belga rechazó la entrega del Sr. Puig), el juez Sr. Llarena se dirigió al TJUE el 9 de marzo de 2021 planteando una cuestión prejudicial para que el Tribunal europeo se pronunciara sobre el alcance de las emisiones de una orden detención europea, así

como sobre las razones que pueden justificar su denegación, con el fin de decidir si mantenía o retiraba las euroórdenes respecto a los Sres. Puigdemont, Comín, Puig y las Sras. Ponsati y Marta Rovira. La resolución del TJUE debería imponerse a los criterios de los tribunales de los países de la Unión Europea.

La conflictividad volvió a abrirse cuando con ocasión de un viaje del Sr. Puigdemont a Cerdeña el magistrado Sr. Llarena remitió un escrito al Tribunal de Apelación de Sassari (Cerdeña) para advertirle de que la euroorden contra el Sr. Puigdemont seguía vigente y solicitarle su entrega inmediata a España. El Tribunal italiano, el 4 de octubre de 2021, denegó la entrega al estimar que estaba pendiente la resolución sobre la cuestión prejudicial ante el TJUE planteada por el propio Sr. Llarena.

La situación de los eurodiputados también ha ofrecido otros puntos de conflicto ya que el Parlamento europeo les retiró la inmunidad el 9 de marzo de 2021, resolución confirmada por el TJUE el 30 de julio, decisión ésta última que en la actualidad está recurrida. El Tribunal Constitucional, por su parte, mediante Auto de 17 de marzo de 2021 desestimó un recurso de súplica del Sr. Puigdemont y el Sr. Comín, contra una resolución anterior que pedía la suspensión cautelar de las órdenes nacionales de búsqueda, detención e ingreso en prisión.

Por tanto, nos encontramos con dos cuestiones jurídicamente complejas. Por un lado la relativa al alcance de la inmunidad de los eurodiputados dentro de España y en Europa, y por otro lado la vigencia o no de la euroorden para la detención y entrega de los políticos exiliados. Parece que en todo caso hay que esperar a la resolución por el TJUE de la cuestión que le planteó el magistrado Sr. Llarena.

E.— El Tribunal de Cuentas también ha estado muy presente en la vida política catalana del año 2021. Hay que recordar que el Tribunal de Cuentas publicó, el 2 de abril de 2019, su Informe nº 1319 de fiscalización relativo al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, correspondientes a los ejercicios 2011-2017, Informe que contó con el voto disidente de la consejera María Dolores Genaro Moya. Tras el proceso de instrucción en las actuaciones previas, el 29 de junio de 2021 el Tribunal fijó, mediante liquidación provisional, pero con efectos ejecutivos inmediatos, las cantidades exigidas por responsabilidad contable al expresidente Sr. Carles Puigdemont, al expresidente Sr. Artur Mas, a los Sres. Junqueras, Homs, Turull y al ex conseller Sr. Andreu Mas Colell, entre otros 36 altos cargos de la Generalidad de Cataluña, por una cantidad total de 5.422,897 euros. La investigación se centró en la creación de las llamadas “embajadas catalanas”, la creación del Consell de la diplomacia pública de Cataluña, DIPLO-CAT, y diversos viajes. La responsabilidad contable se vinculó al desvío de fondos para impulsar ilícitamente el llamado “procés” en el exterior.

Una vez notificado el acto de liquidación se debe pasar a la fase ya jurisdiccional ante el propio Tribunal de Cuentas, lo que previsiblemente se llevará a cabo en el primer trimestre del año 2022, una vez las partes demandantes formulen sus escritos de demanda.

Con carácter previo a estas próximas actuaciones se planteó el conflicto relativo a los avales para hacer frente a los efectos de la liquidación provisional practicada, que como hemos dicho es ejecutiva. Con el fin de que los imputados pudieran hacer frente a las reclamaciones del Tribunal de Cuentas, la Generalidad de Cataluña, no personada en la causa como parte acusadora, al entender que el personal a su servicio había actuado correctamente y que debía cubrir sus responsabilidades hasta tanto no existiera sentencia firme de condena, aprobó el Decreto-ley 15/2021 creando un Fondo Complementario de Riesgos de la Generalidad, con la garantía del Institut Català de Finances, fondo cuya creación contó con el aval del Consejo de Garantías Estatutarias (Dictamen 2/2021 de 29 de julio). Este Decreto-ley fue duramente criticado por las fuerzas de la derecha política española, al entender que la Generalidad no podía ni debía amparar, aunque fuera sólo de modo provisional, a quienes estaban imputados ante el Tribunal de Cuentas. Se interpusieron querellas contra el presidente de la Generalidad, el Conseller de Economía y la Consellera de Presidencia, y el Partido Popular y Vox llevaron el Decreto-ley ante el Tribunal Constitucional.

En todo caso la Instructora no admitió los avales presentados en base al citado Fondo, decisión que fue impugnada por los beneficiarios del mismo ante el propio Tribunal de Cuentas, sin que al finalizar el año 2021 se hayan resuelto los recursos.

F.— Otro conflicto políticamente importante es el producido en torno a la política lingüística en Cataluña. El 23 de noviembre de 2021 el Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de diciembre de 2020, que obligaba a impartir en las escuelas catalanas al menos el 25% de las clases en lengua castellana, obligación que de esta forma devenía firme.

El Gobierno de la Generalidad criticó duramente las consecuencias de la sentencia, ya que estima que se opone al modelo lingüístico catalán de inmersión en lengua catalana y a las competencias de la Generalidad en esta materia.

La sentencia del Tribunal Supremo ha reabierto un debate sobre un tema muy sensible. La aplicación de la sentencia se ha tratado de hacer efectiva en dos municipios, en Canet y Cubelles. Desde los partidos PP, Cs y Vox se ha criticado la postura del Gobierno catalán, reacio a cumplir la sentencia, y la falta de respuesta del Gobierno del Estado exigiendo este cumplimiento, y también se han vertido afirmaciones de tono muy subido y que no se corresponden con la realidad, como afirmar que en Cataluña los castellano hablantes viven en una situación de apartheid.

Lo cierto es que se han extremado las posturas enfrentadas sobre una cuestión que hasta el presente no planteaba problemas reales de convivencia. Desde el año 2005 sólo 80 familias han pedido la escolarización en castellano en Cataluña. Por otro lado, la realidad demuestra que los niños y niñas de las escuelas catalanas finalizan sus estudios con un buen conocimiento de las dos lenguas, castellano y catalán, lo que de hecho era el objetivo fijado por la nueva ley de educación, la LOMLOE. Y tampoco puede decirse que el castellano esté en peligro en Cataluña. Fuera de la escuela, la mayoría de la población catalana tiene el

castellano como lengua materna (el 52,7% frente al 31,5% el catalán, según los datos del Instituto de Estadística de Cataluña, de 2019). También el castellano es mayoritario como lengua de identificación (46,6% frente al 36,3% del catalán) y como lengua habitual (48,6% frente al 36,1%).

G.— Finalmente damos noticia del Auto del Tribunal Constitucional 4/2021 de 27 de enero que desestimó el recurso de súplica interpuesto en relación al ATC 146/2020 de 17 de noviembre por el que se denegó la suspensión en el recurso de amparo promovido por el Sr. Joaquim Torra. El Auto contiene los votos particulares de la magistrada Balaguer y del magistrado Conde-Pumpido.

IV. La actividad normativa

La actividad normativa, por lo que a normas con fuerza de ley se refiere, ha estado marcada por la pandemia de la Covid-19 y por el hecho de haberse celebrado elecciones en el primer semestre del año. Estos hechos han llevado a que a lo largo del año 2021 se hayan aprobado 28 Decretos-leyes y sólo dos leyes, la de presupuestos, Ley 1/2021 de 29 de diciembre, y la de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, la Ley 2/2021 de 29 de diciembre. Una vez más la llamada ley de acompañamiento incorpora múltiples modificaciones de leyes, Decretos legislativos, Decretos-leyes y Reglamentos, afectando a múltiples sectores de la intervención administrativa, en particular en su Título XVI y en sus disposiciones adicionales.

El abundante recurso a los Decretos-leyes, (verdaderamente llamativo es que se hayan llegado a aprobar 28 en un solo año, si bien el año anterior aún se aprobó un número mayor y también el Gobierno del Estado ha aprobado 29 Reales Decretos-leyes en el año 2021), puede deberse, como hemos apuntado, a la situación creada por la Covid-19. La lucha contra la pandemia exige contar con medidas con fuerza de ley que den cobertura normativa urgente a las necesidades de intervención de la administración. Pero lo cierto es que no todos los Decretos-leyes aprobados responden a las necesidades de la Covid-19. De hecho, sólo ocho tienen su causa en la Covid-19. Los números 2, 4, 7, 8, 9, 20, 25 y 28.

Otros Decretos-leyes tiene objetos diversos y, en algunos casos, es muy discutible que concurren los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que legitiman el recurso a esta fuente del derecho, cuyo uso debería ser excepcional. Hay que señalar también que algunos de estos Decretos-leyes no vinculados a la Covid-19 son materialmente importantes. Así, el Decreto-ley 5/2021 por el que se aprobaron las medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los fondos REACT-EU para la administración de la Generalidad y su sector público. El ya citado Decreto-ley 15/2021 de creación del Fondo Complementario de Riesgos de la Generalidad de Catalunya, para poder avalar a los imputados por el Tribunal de Cuentas. El Decreto-ley 19/2021 por el que se adapta el Código Civil de Cataluña a la reforma del procedimiento de modificación judicial de la capacidad, y el Decreto-ley 24/2021 de aceleración del desarrollo de las energías renovables distribuidas y participadas, Decreto-ley éste último muy criticado por el sector de las energías renovables y el sector empresarial catalán ya que estiman

que no permite un real desarrollo de las energías renovables en Cataluña. Sobre esto último el año se ha cerrado con una polémica por la acusación de la ministra del MITECO respecto a la dependencia en la que puede caer Cataluña, respecto de la energía renovable que se produce en Aragón, dada la falta de aprobación de proyectos de energías renovables, fotovoltaica y eólica, en Cataluña.

En relación a la normativa debe destacarse la aprobación de un ambicioso Plan Normativo 2021/2023, por acuerdo del Gobierno de 19 de octubre de 2021, según el cual toda aprobación de Proyectos que no se incluyen en el mismo deberá justificarse de forma especial, al tiempo que se impone la elaboración de un Informe sobre el cumplimiento del Plan. El Plan incluye un total de 209 nuevos proyectos y dice estar basado en cinco ejes: por un país justo, con buen gobierno y referente democrático en el mundo; por un país de derechos, igualdad de oportunidades y bienestar; por un país basado en una economía del conocimiento, digital y emprendedor; por un país verde, equilibrado y conectado y por un país feminista fundado en la garantía de los derechos humanos.

También merece ser destacado el Decreto 6/2021 de 9 de febrero de derogación masiva de normas obsoletas por el que se derogan 249 disposiciones normativas aprobadas entre 1977 y 1985 y se identifican 998 disposiciones normativas temporales que ya han agotado su vigencia. Un buen ejercicio de técnica jurídica que, al limpiar el ordenamiento de normas ya derogadas tácitamente por su inaplicación, ofrece mayor seguridad jurídica.

V. El Tribunal Constitucional: impugnaciones y resoluciones

A.— En términos generales la conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha reducido. Por un lado ha cambiado el clima de las relaciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de Cataluña, y en ocasiones se acude a la negociación de los conflictos con el fin de evitar el recurso ante el Tribunal Constitucional. Como nuevos conflictos pueden destacarse dos recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno del Estado y admitidos por el Tribunal Constitucional el 7 de octubre de 2021. Así, el recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos y disposiciones de la Ley 11/202 de 18 de septiembre de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016 relativas a la protección del derecho a la vivienda. También el recurso contra el Decreto-ley 37/202 de 30 de noviembre de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19.

B.— Por lo que se refiere a sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante el año 2021 y que han tenido como objeto resolver conflictos entre el Estado y la Generalidad de Cataluña deben destacarse las siguientes.

a. Recurso del presidente del Gobierno. Sentencia 186/2021 por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente al art. 88 de la Ley catalana 55/2020. Límites a la potestad tributaria autonómica. Se estima el recurso.

b. Recursos del Parlamento y Gobierno de Cataluña. Sentencia 12/2021 por la que resuelve el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación

con diversos preceptos de la LO 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana. Se desestima.

Sentencia 36/2021 que resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalidad en relación con diversos preceptos del Reglamento de adopción internacional aprobado por el RD 165/2019 de 12 de marzo. Determina las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y protección de menores.

Sentencia 158/2021 que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalidad frente a diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020 por el que se establece el ingreso vital mínimo. Determina las competencias sobre asistencia social y Seguridad Social. Constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital. Contiene un voto particular.

c. Recursos del Partido Popular. Sentencia 16/2021 que resuelve el recurso interpuesto por cincuenta diputados del PP frente al Decreto-ley 17/2019 y 1/2020 de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Se estima en parte al establecer límites a la materia regulable mediante Decreto-ley. El alquiler social obligatorio queda reducido.

Sentencia 125/2016 que resuelve el recurso interpuesto por cincuenta diputados del PP frente al art. 5 de la Ley catalana 5/2020 de medidas fiscales, financieras y administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. Se desestima.

d. Cuestión de inconstitucionalidad. Sentencias 159 y 167/2021. Resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de la disposición adicional 30 de la Ley 19/2009 en la redacción dada por la Ley 5/2020. Se cuestiona el precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de guardería municipales. Se desestima.

VI. Evolución de la economía

A pesar de la persistencia de la pandemia, a nivel estatal y mundial, y de los problemas y tensiones dentro del gobierno de coalición, los datos económicos del año 2021 no son negativos. Según datos del IDESCAT relativos al año 2021 el paro en Cataluña es del 10,92%, el PIB creció hasta 4,1%, mientras que el IPC llegó hasta el 5,2.

El Informe trimestral de coyuntura de la Cámara de Comercio de Cataluña, de octubre de 2021, también ofrece datos esperanzadores, si bien no tiene en cuenta el incremento de contagios de final de año y las nuevas medidas restrictivas de la actividad económica acordadas también a finales de año. Si apunta este Informe los problemas derivados del incremento del precio de materia primas y energía (electricidad) lo que afecta a la inflación y a la creación de problemas de abastecimiento para las empresas. La reducción del paro ha sido, en todo caso, muy significativa hasta final de año. El Informe prevé un incremento del PIB del 6,5%, aunque advierte de las muchas variables inciertas existentes que pueden incidir en esta previsión.

Uno de los factores que refuerzan los mensajes positivos sobre el crecimiento económico a lo largo del año 2022 es la recepción y gestión de los Fondos Next Generation. En relación a los mismos la Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto-ley ya citado 5/2021 para agilizar su gestión y creó la “Comissió per a l’elaboració del Pla per a la reactivació econòmica i protecció social, CORECO”. Se propusieron 27 proyectos, seleccionados entre las 542 iniciativas propuestas, para acceder a los Fondos, distribuidos entre los ejes de economía para la vida, transición ecológica, transformación digital, sociedad del conocimiento y sectores transversales. La Generalidad aspira a gestionar el 20% de los Fondos Europeas que reciba España.

Frente a los hechos y previsiones más o menos positivas hay que situar el Informe del Círculo de Economía. Esta importante institución emitió en octubre de 2021 un Informe valorativo y propositivo muy crítico respecto a los Gobiernos de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, reclamando la necesidad de impulsar un plan de prosperidad para Cataluña y Barcelona, así como la conveniencia de fortalecer las formas de colaboración público-privada, para quedar “atrapados en una espiral de irrelevancia económica, de lenta pero inexorable decadencia”.

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.

*Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Díez
Universidad de Extremadura*

1. Introducción

El transcurso del año 2021, que constituye el paso del ecuador de la X Legislatura de la Asamblea de Extremadura, ha estado condicionado por la continuación de la pandemia de la Covid-19, llegada a nuestro país durante el invierno del pasado año 2020.

El año 2021 comenzó con la vigencia del estado de alarma en el conjunto de España, que, declarado el 25 de octubre de 2020, fue prorrogado durante seis meses a partir del 9 de noviembre siguiente hasta las cero horas del 9 de mayo de 2021. Durante este período de duración del estado constitucional de emergencia, los presidentes autonómicos fueron designados autoridades competentes delegadas para la lucha contra la pandemia. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, nuestra más Alta Magistratura ha adoptado numerosas medidas sanitarias, mediante Decretos del Presidente, habilitadas por el Real Decreto de declaración del estado de alarma. Estas medidas se han extendido a los cierres perimetrales tanto a nivel general autonómico (recordemos que iniciamos el año con un cierre perimetral para el conjunto de Extremadura) como específico para distintos municipios de la región, al establecimiento del “toque de queda”, a la limitación de grupos de personas en espacios tanto públicos como privados y a los aforos máximos en los lugares de culto.

La finalización del estado constitucional de emergencia en mayo hizo necesaria la prosecución de la batalla contra el coronavirus mediante el recurso a la legalidad ordinaria, y no ya a través del presidente autonómico. En este sentido, las autoridades autonómicas competentes ordinariamente en materia sanitaria volvieron a hacerse cargo de la adopción de las medidas necesarias para esta lucha. Según el reparto competencial efectuado en los Decretos-leyes 12 y 13/2020, esta tarea correspondería nuevamente al vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales y, sobre todo, al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Precisamente antes de la finalización de la prórroga del estado de alarma, este último órgano colegiado adoptó el Acuerdo de 5 de mayo de 2021, por el que se establecían los distintos niveles de alerta sanitaria y las medidas generales de prevención e intervención administrativas en materia de salud pública aplicables hasta que fuese declarada por el Gobierno de España la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. En base a este Acuerdo (y a sus posteriores modificaciones parciales), el Consejo de Gobierno ha acordado en distintas ocasiones durante los meses de mayo a septiembre la declaración de los niveles de alerta 1, 2 y 3 (no se ha llegado nunca a declarar el

nivel 4). En todo caso, lo importante es que, en función de estas situaciones de riesgo, el Ejecutivo autonómico ha seguido adoptando medidas sanitarias tan limitativas de derechos como las decretadas por el presidente extremeño hasta mayo, entre las que se encuentran las dirigidas, por ejemplo, al cierre perimetral de municipios, a las restricciones en los grupos de personas en espacios públicos y privados o a la fijación de aforos muy reducidos para los lugares de culto.

La significativa reducción de la incidencia de la pandemia en nuestra Comunidad Autónoma, gracias con toda probabilidad a los altos índices de vacunación contra el coronavirus, propició una extraordinaria relajación de las restricciones desde finales del mes de septiembre. El 29 de ese mes, en efecto, se adoptaron dos Acuerdos por parte del Consejo de Gobierno: mediante el primero se dejó sin efecto el Acuerdo del 5 de mayo y se alzaron las medidas de intervención administrativa vigentes entonces en Extremadura, que eran las relativas al nivel de alerta sanitaria 1; a través del segundo se establecieron las medidas sanitarias que a partir de ese momento habrían de servir para la contención de la pandemia en nuestra región, mucho “menos restrictivas” que las que se habían venido aplicando durante todo el año 2021. Estas medidas, que respondían a la llamada regla de las “6 M”, quedaban oficialmente formuladas así: “Mascarilla”, “Metros (mantener la distancia física interpersonal de al menos 1,5 metros)”, “Manos (lavado frecuente de manos, preferentemente con agua y jabón)”, “Menos contactos y en una burbuja estable”, “Más ventilación (actividades al aire libre y ventanas abiertas)” y “Me quedo en casa si tengo síntomas o me han diagnosticado de Covid-19, si estoy esperando resultados o si he estado en contacto con un caso”.

De cualquier forma, esta evolución positiva cambió desde mediados de noviembre, empezando a incrementarse exponencialmente el número de contagios en Extremadura jornada tras jornada, hasta alcanzar su zénit durante los últimos días del año (el 30 de diciembre, la incidencia acumulada a quince días era de 2.158 casos diagnosticados por cada cien mil habitantes –1.544 a siete días–, muy superior a la media estatal –de 1.775 a quince días, y 1.086 a siete–). A pesar de esta situación, el Gobierno autonómico no consideró necesaria la implementación de nuevas medidas sanitarias más incisivas para hacer frente a la nueva realidad epidémica. Ni siquiera se ha llegado a acordar en nuestra región la imposición del pasaporte Covid-19, que fue la medida más ampliamente activada por el grueso de las Comunidades Autónomas a lo largo del último mes del año. Como último dato de estas líneas introductorias, el año se cerró con 1.975 fallecidos oficiales por causa de esta enfermedad desde el inicio de la pandemia, lo que suponen 903 más que a finales de 2020.

2. Actividad político-institucional

2.1. *La estabilidad institucional y la actividad normativa*

La situación que ha provocado la pandemia puede explicar muy probablemente cómo se ha desarrollado la actividad político-institucional en Extremadura.

El Gobierno extremeño goza de una extraordinaria estabilidad como consecuencia de la mayoría absoluta con la que cuenta el Partido Socialista en la Asamblea de Extremadura. Esta formación política dispone de treinta y cuatro de los

sesenta y cinco escaños que conforman la Cámara autonómica. A pesar de esta situación, el número de leyes formales aprobadas ha sido muy notablemente inferior a lo que ha sido habitual durante las últimas legislaturas, pues únicamente se han dictado tres, de las que dos han correspondido a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma: los relativos a las cuentas de 2021 y los del ejercicio de 2022. Es cierto que hacía ya bastantes años, en concreto desde la anualidad de 2016, desde que, por uno u otro motivo, el Parlamento regional no lograba aprobar los presupuestos autonómicos antes del comienzo del nuevo año. Recuérdese que los presupuestos para ese año se aprobaron, bien entrado el mismo, por la Ley 3/2016, de 7 de abril.

Si reducida ha sido la cantidad de leyes, no ha sucedido lo mismo con el número de Decretos-leyes. La realidad socioeconómica derivada de la pandemia ha provocado que sean siete las normas legales de urgencia de origen gubernamental. A pesar de todo, esta cifra no se ha aproximado a los quince que se dictaron durante el año anterior.

La situación pandémica explica también el elevado número de decretos del Presidente. Como decíamos hace unos instantes, la más Alta Magistratura extremeña fue autoridad competente delegada en nuestra región para aplicar las medidas sanitarias previstas en el Real Decreto de declaración del estado de alarma de 25 de octubre de 2020, siendo la referida forma jurídica la elegida para ello. Hasta la finalización de la prórroga del estado de alarma el día 9 de mayo de 2021, el presidente extremeño había adoptado 38 decretos, de los que 37 (es decir, todos menos uno –el núm. 15/2021–) tenían como finalidad la lucha contra la pandemia.

2.2. La reordenación del Gobierno extremeño

En la parte final del año se han dictado cuatro decretos presidenciales (los núms. 41 a 44) que han perseguido otro objetivo distinto al sanitario, como ha sido la reconfiguración parcial de las Consejerías que integran la Junta de Extremadura. El cambio realmente se ha circunscrito a la Consejería de Igualdad y Portavocía, que ha visto modificada su denominación y reducidas significativamente sus competencias, con un fortalecimiento paralelo de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

El referido departamento gubernamental pasa a denominarse Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo, siguiendo dirigida por la misma titular. Este reestructurado departamento pierde la portavocía del Gobierno autonómico y las competencias relativas a las relaciones con la Asamblea de Extremadura, a la política de comunicación y a las relaciones informativas. Todas estas competencias, que, como acabamos de indicar, pasan a la Presidencia de la Junta, serán ejercidas, con rango de consejero, por D. Juan Antonio González Gracia.

En definitiva, la actual estructura de la Junta de Extremadura (con siete mujeres y tres hombres –además del presidente D. Guillermo Fernández Vara– al frente) es la siguiente:

1. Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública: D^a. Pilar Blanco-Morales Limones.

2. Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

3. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio: D^a. Begoña García Bernal.

4. Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital: D. Rafael España Santamaría.

5. Consejería de Educación y Empleo: D^a. María Esther Gutiérrez Morán.

6. Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda: D^a. Leire Iglesias Santiago.

7. Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo: D^a. Isabel Gil Rosiña.

8. Consejería de Cultura, Turismo y Deportes: D^a. Nuria Flores Redondo.

9. Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: D^a. Olga García García.

10. Portavocía de la Junta de Extremadura: D. Juan Antonio González Gracia.

2.3. *Las formaciones políticas extremeñas*

Parece que los dos partidos políticos mayoritarios en la región han empezado a calentar motores para la designación de sus principales candidatos a las elecciones autonómicas.

El que más avanzado tiene este proceso es el PSOE, que ha optado por el continuismo en la elección tanto de sus máximos dirigentes para las provincias de Badajoz (D. Rafael Lemus) y de Cáceres (D. Miguel Ángel Morales) como a nivel autonómico (D. Guillermo Fernández Vara). Debe tenerse en cuenta que esta última personalidad, que es además el actual presidente de la Junta, se perfila una vez más como el candidato socialista a la reelección a esta máxima Magistratura regional en las elecciones de mayo de 2023, tras la supresión del límite de dos mandatos para ostentar la presidencia de nuestra Comunidad Autónoma que fue operada en los primeros meses de la vigente Legislatura por el art. único de la Ley 13/2019, de 16 de octubre.

El PP ha iniciado la renovación de sus cargos más relevantes durante este año con la designación de D. Manuel Naharro, como máximo dirigente popular en la provincia pacense, aunque es cierto que vuelve a repetir en el cargo de líder provincial cacereño D. Laureano León. El máximo dirigente autonómico sigue siendo D. José Antonio Monago, aunque se da por segura su sustitución durante los primeros meses del próximo año. Esta nueva personalidad será el candidato popular que, previsiblemente, disputará al Sr. Fernández Vara la Presidencia de la Junta. Por lo demás, los populares han cedido durante esta anualidad la Alcaldía de Badajoz a Ciudadanos, según tenían pactado ambos partidos tras los resultados obtenidos en las elecciones municipales de 26 de mayo de 2019. En efecto, D. Ignacio Gragera (Cs) sustituyó a finales de junio a D. Francisco Javier Frago como primer edil de la ciudad más poblada de Extremadura, perdiendo de este modo el PP una Alcaldía que había venido ocupando de forma ininterrumpida desde 1995.

Los restantes partidos con representación parlamentaria a nivel regional (esto es, Ciudadanos y Unidas por Extremadura –que es la marca de Podemos y de IU en nuestra región-) no parece que hayan iniciado todavía los correspondientes procesos destinados a la selección de sus candidatos para los próximos comicios autonómicos.

Vox, fuerza extraparlamentaria en la Asamblea de Extremadura (aunque cuenta con un diputado en el Congreso de los Diputados por la provincia de Badajoz), volvió a plantear públicamente en septiembre la reducción del número de diputados autonómicos con escasa resonancia mediática y con el rechazo (bien explícito, bien implícito) de los restantes grupos políticos. Recuérdese que esta cuestión ya se había estudiado por una Comisión Parlamentaria durante la VIII Legislativa (es decir, bajo la Presidencia autonómica de D. José Antonio Monago), sin que entonces tampoco se disminuyesen los sesenta y cinco escaños con los que sigue contando el Parlamento Autonómico en la actualidad.

2.4. La proyectada fusión de las localidades de Don Benito y de Villanueva de la Serena

Durante estos últimos meses del año se ha intensificado la voluntad de fusionar los municipios pacenses de Don Benito y de Villanueva de la Serena. Estas localidades se encuentran entre las más pobladas de Extremadura y, de llegar a buen puerto este proceso, la entidad local resultante alcanzaría la cifra de unos 63.000 habitantes, convirtiéndose de este modo en la tercera ciudad en nuestra región en número de habitantes.

A estos efectos, el Consejo de Ministros aprobó el 8 de noviembre de 2021 sendos acuerdos por los que se autoriza a los dos municipios para realizar la consulta popular sobre el ejercicio de la iniciativa para la tramitación del procedimiento de fusión de ambos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta consulta se celebrará en ambas entidades locales el 20 de febrero de 2022, habiéndose fijado por los dos alcaldes concernidos un mínimo del 66% de apoyos favorables para continuar adelante con el proyecto de fusión municipal, algo que tan raramente se ha consumado en nuestro país.

2.5. Las infraestructuras regionales

La queja de la población extremeña que más eco ha alcanzado a nivel estatal ha sido, sin duda, la relativa al estado de las infraestructuras en nuestra región y, muy en particular, la triste situación ferroviaria.

Desde las máximas instancias gubernamentales tanto estatales como autonómicas se ha insistido durante este año en que el próximo verano comenzará a funcionar el “AVE Extremeño”, que unirá de norte a sur las ciudades más pobladas de la región (Plasencia, Cáceres, Mérida y Badajoz). No obstante, no se ofrece ninguna fecha para la conexión de esta isla ferroviaria extremeña con Madrid.

Entre tanto, el tren convencional ha seguido repleto de incidentes durante esta anualidad. Quizá el que más relevancia mediática ha tenido en la prensa regional haya sido la avería que sufrió la línea ferroviaria que une la capital cacere-

ña con Sevilla el día mismo de su reinauguración (que fue el 7 de noviembre), tras su cierre desde el año 2020 a causa de la restricción de movimientos provocada por la Covid-19.

Fuera de esta situación, y de que las dos capitales provinciales extremeñas (Cáceres y Badajoz) siguen careciendo de una conexión directa por autovía, sí que está prevista la creación de algunas infraestructuras de relevancia transfronteriza, como se ha dejado constancia en la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa, celebrada el 28 de octubre de 2021 en Trujillo (Cáceres). En esta reunión de máximo nivel, se ha previsto para nuestra región, expresamente, la creación de la conexión entre Castelo Branco y Moraleja, la puesta en pie de “un nuevo centro con un esquema de cofinanciación y gestión análogo” al Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL) de Braga y la promoción de un Centro Ibérico de Investigación en Energías Sostenibles.

En esta última dirección, se ha puesto ya en marcha durante este año el proceso de creación en Cáceres del nuevo Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en el BOE de 28 de diciembre se publicó oficialmente el convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Extremadura para la realización de actuaciones tendentes a la creación, equipamiento y puesta en marcha de este equipamiento). Debe recordarse que, a día de hoy, Extremadura es realmente una potencia en materia energética a nivel nacional, exportando casi un 77% de la electricidad que genera.

3. Actividad normativa

3.1. *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

Tal como ya había sucedido durante el año 2020, este 2021 ha visto condicionada de manera absoluta por la pandemia la producción normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura. Si durante el año pasado las leyes formales fueron seis, este ejercicio ha caído a un número realmente bajo para lo que ha sucedido tradicionalmente en nuestra región, pues han sido únicamente tres, y dos de ellas son normas presupuestarias. El número de Decretos-leyes gubernamentales, por el contrario, ha sido elevado (se han dictado siete), pero sin aproximarse a la ingente cantidad alcanzada en el primer año de pandemia (cuando se dictó la cifra absolutamente récord de quince).

3.1.1. *Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura*

La primera y la última ley formal del año han servido para aprobar, respectivamente, las cuentas regionales para 2021 y para 2022. La tercera norma se ha destinado a la ordenación de los servicios jurídicos de la Administración autonómica.

La primera ley del año (esto es, la Ley 1/2021, de 3 de febrero) ha tenido como objetivo, en efecto, la aprobación de los presupuestos generales de la región para el año 2021. De esta forma, y tal y como venía sucediendo desde hacía varios años, las cuentas autonómicas para 2021 se han aprobado bien iniciado ya este ejercicio, si bien su entrada en vigor se retrotrajo en su práctica totalidad al

1 del enero de dicho año. El montante consolidado del gasto previsto ha alcanzado más de 6.423 millones de euros, teniendo como partidas más destacadas las relativas a la sanidad (con más de 1.876 millones) y la educación (con casi 1.188 millones). En la explicación que la exposición de motivos de esta norma efectúa de los presupuestos se subraya que “están fuertemente marcados por la crisis sanitaria derivada de la Covid-19 y sus efectos sociales y económicos”, teniendo “como prioridades combatir la pandemia, proteger a las personas y apoyar la economía y el empleo, al tiempo que activan la Estrategia extremeña de Recuperación y Resiliencia y están comprometidos con la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de las cuentas públicas”. En este contexto, se remarca que “las políticas sociales suponen 7 de cada 10 euros de la inversión, con un incremento del 7%, más de 266 millones de euros respecto a lo destinado en el ejercicio de 2020”, mientras que “las políticas económicas se alzan casi un 5,5% para apoyar la reactivación social y económica”.

La segunda norma legal aprobada por la Asamblea de Extremadura (es decir, la Ley 2/2021, de 21 de mayo) está destinada a regular la defensa, la asistencia jurídica y la comparecencia en juicio del Gobierno y de la Administración autonómica. “Más concretamente”, esta norma pretende, sustituyendo la vieja Ley de comparecencia en juicio de 1985, la mejora de “la estructura y el funcionamiento de la Abogacía General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin último de asegurar que la mayor eficacia en las labores de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio que le corresponde realizar, garantice el sometimiento pleno de la Administración al derecho y el adecuado control jurisdiccional de su actuación” (Exposición de motivos). La disposición adicional primera de esta ley regula, en particular, la Comisión Jurídica de Extremadura, que fue creada, en el seno de la Abogacía General, como “órgano colegiado consultivo de la Comunidad Autónoma” por la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, a resultas de la supresión del anterior Consejo Consultivo de Extremadura.

La última norma legal del año ha sido la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2022. Como ya hemos avanzado con anterioridad, hacía ya muchos años que las cuentas regionales no se lograban aprobar antes del comienzo del nuevo período presupuestario, debiendo retrotraer sus efectos, consecuentemente, al día 1 de enero del año natural correspondiente. Durante este ejercicio, sin embargo, esta ley formal se ha publicado en el DOE del último día del año, para entrar en vigor al día siguiente (esto es, el 1 de enero de 2022). El montante consolidado del gasto previsto asciende a casi siete mil millones de euros (en concreto, a 6.999.970.121 euros), siendo sus partidas más cuantiosas las referidas a la sanidad (con más de dos mil millones de euros) y a la educación (con 1.233.864.419 euros). En la exposición de motivos se recalca la idea de que estos nuevos presupuestos “hacen realidad el potencial transformador de los fondos europeos para dar respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía extremeña, así como del tejido productivo y empresarial”. Con este contexto de fondo, las cuentas públicas extremeñas tienen “dos grandes ejes” principales: por un lado, “el refuerzo del Estado del Bienestar”; y, por otro, “la transformación de la economía regional”.

Así, y en relación con el primero de estos pilares, los nuevos presupuestos “asignan más de 7 de cada diez euros a políticas sociales; un incremento de 8,1%, más de 330 millones de euros respecto a lo destinado en el ejercicio 2021. Unas políticas sociales en las que Extremadura destaca como la comunidad de régimen común con mayor gasto social por habitante en 2020, baremo que lidera en el ámbito del gasto educativo y que sitúa a la región en la segunda posición en gasto en sanidad y en servicios sociales”. En relación con el segundo de estos ejes, “las cuentas regionales destinan 1.658,7 [millones de euros], casi un 7% más que en 2021, a impulsar políticas económicas expansivas que apoyen a nuestro tejido productivo y sirvan de palanca a la inversión”.

3.1.2. *La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura*

Ésta es la segunda anualidad de la serie histórica (tras el pasado año 2020) con el número más elevado de Decretos-leyes desde que esta fuente normativa fue introducida por el nuevo Estatuto Autonómico de 2011. En todo caso, tanto los quince dictados durante 2020, como los siete de este 2021, han perseguido esencialmente la lucha contra los efectos de la pandemia.

La mayor parte de estas normas legales de urgencia tienen como objetivo directo, en efecto, el establecimiento de ayudas para la recuperación y la reactivación de diferentes sectores económicos afectados por la pandemia (Decretos-leyes 1/2021, de 13 de enero; y 2/2021, de 27 de enero) o para autónomos y empresas (Decretos-leyes 5/2021, de 9 de junio; 6/2021, de 1 de septiembre; y 7/2021, de 22 de septiembre). El citado Decreto-ley 5/2021, además de crear también otros tipos de ayudas destinadas a paliar, asimismo, los efectos de la Covid-19, modifica la Ley autonómica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura de 2018.

Las dos restantes normas legales gubernamentales se escapan ligeramente de esta tónica. En este sentido, el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, tiene un doble objeto: por un lado, el establecimiento del marco general de las estructuras de gobernanza autonómicas para “las formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, tanto los estructurales y los de cohesión como otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea” (estas previsiones legales están completadas reglamentariamente mediante el Decreto 8/2012, de 17 de febrero, por el que se establecen medidas de coordinación para la planificación, gestión y ejecución de fondos europeos); y, por otro lado, la previsión de diversas medidas para la modernización administrativa en ámbitos tales como, por ejemplo, la gestión pública, la digitalización, la gestión y el control presupuestario, la tramitación de los procedimientos administrativos, la agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos, la contratación administrativa o la evaluación ambiental. Se aprovechan, además, las disposiciones finales de este Decreto-ley para modificar distintas normas extremeñas, entre las que destaca la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura de 2019 (incorporando en ella la técnica de los “programas de colaboración económica municipal con las entidades locales”, que pretenden la financiación de competencias municipales “en las que converjan intereses conjuntos con las competencias propias de la Comunidad Autónoma”).

Finalmente, el Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, regula dos tipos de cuestiones en materia de transporte público: en primer término, establece el régimen jurídico del transporte a la demanda, definido por esta norma legal como “aquel servicio público, regular y de uso general de viajeros por carretera, cuya prestación viene determinada exclusivamente por la solicitud de los viajeros en función de sus necesidades de desplazamiento, de acuerdo con las condiciones estipuladas en el correspondiente título jurídico vinculante” (art. 4.1); y en segundo término, dispone medidas para garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público. Esta disposición legal de urgencia incluye, por último, una disposición final última que modifica la Ley autonómica del comercio ambulante de 2018 con el ánimo de impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante.

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 este tipo de disposiciones durante 2021 ha sido ciertamente muy elevado en comparación con lo sucedido tradicionalmente en nuestra región. Durante este año, la más Alta Magistratura extremeña ha dictado cuarenta y cuatro decretos, esto es, bastantes más que en 2020 (primer año de pandemia), que fueron treinta y dos, e incluso más que en 2019 (año de elecciones con gran cantidad de ceses y nombramientos de consejeros), que alcanzó la cifra de treinta y seis.

La absoluta mayoría de los decretos presidenciales ha estado encaminada durante este segundo año de pandemia al dictado de normas sanitarias, en tanto que el presidente autonómico fue designado como autoridad competente delegada por el Real Decreto de declaración del estado de alarma desde el día 25 de octubre de 2020. A este respecto, destacan por su elevado número los decretos del Presidente destinados a las restricciones de entrada y de salida de municipios (son de este tipo, entre muchos otros, los decretos núms. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 14, 17...) o, incluso, del territorio de la Comunidad Autónoma (núms. 26, 29 ó 37) –o a levantar dichas medidas–; pero no faltan los relativos a la limitación del aforo de los lugares de culto (núms. 4, 9, 12, 16 ó 24), a la restricción de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno –o “toque de queda”– (núms. 9, 12, 16, 24 ó 36), o a la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (núms. 12, 16 ó 24).

Con independencia de estos numerosos decretos presidenciales antipandémicos, destacan, asimismo, los referidos a la reorganización del Ejecutivo extremeño (núm. 41), y a los correspondientes ceses y nombramientos de titulares de los departamentos afectados (núms. 42, 43 ó 44).

Otras materias en las que se han dictado este tipo de disposiciones se refieren a ayudas a comunidades extremeñas en el exterior y a sus federaciones (núms. 15 ó 40) o a la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura (núm. 39).

3.2.2. *Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura.*

En este segundo año de pandemia, al igual que ya sucedió en el primero, la actividad de la Junta de Extremadura ha encontrado su expresión jurídica tanto mediante decretos como a través de un elevado número de acuerdos destinados al establecimiento de medidas sanitarias (ya hemos citado algunos de ellos en la introducción de este informe).

En cuanto a los decretos, su número supera con creces los del pasado año (en el que tan sólo se llegó a la cifra de ochenta y dos, y que estaba muy lejos entonces de los más de doscientos alcanzados en los años precedentes), pues se han dictado durante este ejercicio un total de 152 (algunos de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura durante los primeros días del mes de enero de 2022). Como resulta tradicional en nuestra región, muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen valor reglamentario. Aunque no faltan decretos gubernamentales en materia de fomento ni tampoco sobre nombramientos y ceses de altos cargos, su número no es tan elevado como en otras anualidades. Además de estos ámbitos, los temas abordados se refieren, entre otras cuestiones, a la organización administrativa, al régimen local, al empleo público, a la declaración de bienes de interés cultural, a la ejecución de fondos europeos, a la declaración de urgente ocupación en materia de expropiaciones forzosas, a la ordenación territorial y urbanística, a las infraestructuras, a la educación, a la agricultura y a la ganadería o a cuestiones medioambientales.

4. La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del 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 cuatro los acuerdos de esta Comisión que se han publicado durante este año en el BOE.

A) Dos de estos acuerdos han servido para el inicio de negociaciones sobre diversos preceptos de sendas normas autonómicas, que son, en concreto, los Decretos-leyes 3/2021, de 3 de marzo, y 4/2021, de 4 de junio (ya citados con anterioridad). La publicación de estos acuerdos ha tenido lugar, respectivamente, en el BOE de los días 9 de junio y 15 de septiembre de 2021.

B) Los dos restantes acuerdos han servido para cerrar a satisfacción de ambas partes la controversias suscitadas sobre sendas normas legales de urgencia dictadas por el gobierno regional: en primer lugar, sobre 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” (aunque este acuerdo fue adoptado a finales de diciembre del pasado año, su publicación en el BOE tuvo lugar el 27 de enero de 2021); y, en segundo lugar, sobre el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para

la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (este acuerdo fue publicado en el BOE del día 29 de diciembre de 2021).

4.2. La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Nuestro Tribunal Constitucional ha dictado una única Sentencia que haya tenido como protagonista nuestra región durante este año. Nos referimos a la STC 72/2021, de 18 de marzo, que estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación contra diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.

Actividad político institucional

La lucha contra el Covid-19

Galicia, como el resto de las Comunidades Autónomas del país, ha vivido inmersa durante el año 2021, antes que nada y sobre todo, en la lucha contra las gravísimas consecuencias sanitarias y económicas derivadas de la devastadora pandemia del Covid-19 que se desató a comienzos del año 2020. Fenómeno que, como veremos más adelante, condujo, entre otras muchas medidas, a la aprobación de dos leyes destinadas a la consecución de ese objetivo prioritario en los dos ámbitos (sanitario y económico) que acaban de citarse: las leyes 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia y 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

La posición del Gobierno de la Comunidad Autónoma se distinguió en este sentido por tres elementos esenciales: a) su ya bien conocida lealtad institucional en el marco de la co-gobernanza con el Estado, co-gobernanza que se vio reforzada desde 2020 como consecuencia de la necesidad de lograr una mayor efectividad en la lucha contra el virus mediante una adecuada coordinación de las políticas de los gobiernos y las Administraciones Públicas en ella implicadas; b) una eficaz gestión de la pandemia desde la perspectiva sanitaria, como consecuencia de la cual los resultados de la lucha contra el coronavirus situaron a Galicia en las mejores posiciones en el conjunto de las Comunidades Autónomas: con datos del Ministerio de Sanidad, conocidos a mediados de febrero de 2022, Galicia era el territorio peninsular con menos mortalidad por Covid-19 por cada 100.000 habitantes (111) sólo por encima de las Islas Baleares y las Islas Canarias y a mucha distancia de las Comunidades que se situaban en cabeza (Castilla-La Mancha y Castilla y León: 338 y La Rioja: 279). El dato resulta especialmente relevante si se tienen en cuenta que, junto con Asturias, la gallega es la Comunidad más envejecida de España y por tanto la más vulnerable, desde tal punto de vista, a los efectos del virus. Por otro lado, Galicia era también a la misma altura temporal la Comunidad con menor exceso de mortalidad según los datos recogidos por el Informe Momo del Instituto de Salud Carlos III. Finalmente, el porcentaje de letalidad (que indica el % de personas fallecidas tras contagiarse por el virus) fue el menor de España (0,6%), sólo por encima del de las Islas Baleares; c) la constante petición, en la línea en que lo haría también el Consejo de Estado, de que el Gobierno nacional debía impulsar la aprobación de una ley de pandemias con la finalidad de facilitar la labor de las Comunidades Autónomas en la lucha contra el Covid-19.

Los coletazos políticos de las elecciones autonómicas de 2020

Las elecciones autonómicas de 2020 produjeron, como era previsible a la vista de sus resultados, efectos dispares en las tres fuerzas políticas que finalmente obtuvieron representación parlamentaria: el PP, el BNG y el PSdeG-PSOE.

El *Partido Popular*, que reforzó su hegemonía política y parlamentaria al pasar de los 41 escaños obtenidos en 2016 a 42 (una mayoría absoluta muy holgada sobre los 75 diputados que conforman la cámara gallega), obtuvo una victoria que reforzaría también la posición de su líder, Alberto Núñez Feijoo, que, tras conseguir cuatro mayorías absolutas consecutivas, era en 2020 el único dirigente autonómico popular que gobernaba su Comunidad sin el apoyo de otra u otras fuerzas políticas. Ello acabaría por convertir al presidente de la Xunta de Galicia en uno de los referentes nacionales del PP, junto con los presidentes de las Comunidades de Madrid y Andalucía, Isabel Ayuso y Juan Manuel Moreno. La manifestación más evidente de esa nueva posición sería la gran presencia que a partir de 2020 pasaría a tener el presidente de la Xunta en los medios de comunicación de fuera de Galicia y su protagonismo en todos los debates internos que afectan a los populares desde entonces.

El BNG obtuvo también una gran victoria electoral, al pasar de los seis escaños obtenidos en 2016 a 19 y de la cuarta posición en la cámara gallega a la segunda. Y al lograr reagrupar bajo sus siglas a la mayoría del voto nacionalista de izquierdas que antes se había dirigido a En Marea, cuya debacle fue sencillamente formidable: perdió los 14 escaños que tenía en el parlamento de Galicia y se convirtió en una fuerza extraparlamentaria. Todo ello reforzó la posición de la líder del BNG, Ana Pontón, que, en una clara política de ampliación de su espacio electoral, y con las miras puestas en conformar una mayoría alternativa a la del PP en Galicia, proclamó en la XVII Asamblea Nacional del BNG, celebrada a finales de 2021, “Somos soberanistas, non independentistas”. Más allá de la confusión misma del planteamiento, pues en el léxico político español actual ambos términos vienen siendo utilizados como sinónimos, lo cierto es que la posición de Pontón pronto sería contradicha por destacados dirigentes del BNG: pocos días después de la proclama de la líder del Bloque, su organización participaba, de la mano de uno de sus principales dirigentes en una marcha en Bilbao a favor de la independencia del País Vasco. Y por las mismas fechas, el único diputado del BNG en el Congreso, Néstor Rego, secretario general de la Unión do Pobo Galego (UPG), el partido matriz y mejor organizado en el interior del BNG, ponía de relieve que “Galiza será una república libre y soberana”, lo que suponía una clara desautorización de las palabras pronunciadas días antes por Ana Pontón.

Pero el partido donde el resultado de las elecciones, aunque de forma retardada, acabaría teniendo mayor impacto acabó siendo el Socialista. Su candidato a las autonómicas, el profesor universitario Gonzalo Caballero, había conseguido resistir al frente de la Secretaría General, pese a los malos resultados de su partido, que si bien conservo sus escaños de 2016 (14) pasó, por segunda vez en la historia de la autonomía gallega, a ser tercera fuerza en el parlamento autonómico, a una clara distancia del BNG. Ello podría tener en el futuro consecuencias muy relevantes, pues si el BNG y el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE eran capaces en el futuro de arrebatarse la mayoría absoluta al PP y se mantuviese

la ventaja del primero de ellos sobre el segundo, el BNG se haría con la presidencia de la Xunta. Así las cosas a finales de octubre de 2021 se celebraron elecciones primarias para la elección de secretario general de los socialistas gallegos y, en un clima de profunda tensión, ya habitual cuando se producen cambios en la dirección socialista, Gonzalo Caballero fue ampliamente derrotado por Valentín González Formoso, a la sazón, presidente de la Diputación de A Coruña. Formoso, que contó con el apoyo de la dirección federal del PSOE y con el de gran parte de los barones del socialismo gallego, obtuvo una clara victoria (con el 59,7% de los votos de la militancia, frente al 40,2% de Caballero), conformó una ejecutiva sin concesiones a los perdedores y culminó su victoria forzando el cese de su contrincante como portavoz del Grupo Parlamentario en la cámara gallega, pese a no formar parte de ella el propio ganador de las primarias.

Otros hechos relevantes en la vida de Galicia

a) 2021 fue el año de la llegada del AVE a Galicia, una obra pública de formidable envergadura que había comenzado en julio de 2001, cuando Manuel Fraga, como presidente de la Xunta y José María Aznar, como presidente del Gobierno realizaron el acto simbólico de colocación de la primera piedra que marcaba el inicio de un proyecto esencial para, entre otras, la Comunidad Autónoma de Galicia. Poco más de 20 años después, y tras notable y recurrentes retrasos en la fecha de finalización de la línea, y una inversión de 10.060 millones de euros, el 21 de diciembre el AVE gallego comenzó a operar de forma habitual entre diferentes ciudades de Galicia y Madrid.

b) En el mes de diciembre se produjo también un hecho de extraordinaria relevancia en la vida económica Galicia: el relevo en la dirección de una de las empresas, Inditex, más importantes de España, tanto por facturación, capitalización bursátil, número de empleados en todo el mundo y beneficios empresariales. Pablo Isla, sin duda uno de los principales artífices en la conversión de Inditex en la gran multinacional del sector que es en la actualidad, anunció que en marzo de 2022, Marta Ortega, la hija del fundador de la empresa y principal accionista, Amancio Ortega, le tomaría el relevo en la presidencia de Inditex, cerrando así una etapa en la historia de una empresa conocida y presente con sus diferentes marcas en la mayor parte del planeta. Al mismo tiempo, Oscar García Maceiras, ya parte de la firma, pasaba a ocupar el puesto de consejero delegado.

Producción legislativa

La producción legislativa del parlamento gallego durante el año 2021, muy numerosa (18 leyes), la mayoría de ellas de gran significación normativa, no puede ser analizada sin tener en cuenta el hecho de que durante todo un año (el 2020) la cámara autonómica no aprobó ni una sola ley, lo que nunca había ocurrido hasta la fecha desde su primera elección en octubre de 1981. Tal hecho tuvo que ver con toda claridad con la circunstancia de que el parlamento fuera disuelto, en su X legislatura, a principios del año referido (Decreto 12/2020, de 10 de febrero, de disolución del parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones) y con el imprevisto retraso de las elecciones autonómicas como consecuencia de la pandemia del Covid-19 –elecciones que en lugar de celebrarse el 5 de abril, como

se había fijado inicialmente, se celebraron el 12 de julio— con lo que el legislativo gallego no volvió a reunirse hasta el mes de septiembre. Ello explicará, además, como se verá seguidamente, que algunas de las importantes leyes antes mencionadas fueran aprobadas a principio de 2021, pues el trabajo legislativo había venido siendo realizado en los últimos meses de 2020. Dejando al margen las normas presupuestarias y de *acompañamiento*, que serán analizadas de forma territorialmente transversal en el apartado correspondiente de este Informe (leyes 3/2021, de 28 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2021; 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas; 17/2021, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2022; y 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas) el parlamento de Galicia aprobó un buen número de importantes normas legislativas, en tanto que reguladoras con carácter general de importantes sectores de actividad en la Comunidad.

1. Es el caso de la *Ley 1/2001, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia*, una norma extensa (60 artículos) que regulará una cuestión esencial en un territorio con un hábitat muy disperso, lo que dificulta, entre otras cosas, la prestación de servicios, tanto públicos como privados. Dicha norma tiene por objeto establecer los principios objetivos y criterios básicos y regular los instrumentos necesarios para la articulación de la política territorial y la ordenación del espacio físico en la Comunidad Autónoma. La norma fija entre tales fines y objetivos los siguientes: definir, proteger y mejorar la estructura del territorio, en orden a alcanzar un desarrollo equilibrado en la Comunidad Autónoma; mejorar la calidad de vida y procurar el máximo bienestar de la población, facilitándole la accesibilidad a las infraestructuras y equipamientos de toda índole, teniendo en cuenta la dispersión geográfica y sus efectos sobre la ciudadanía; promover una gestión prudente y eficaz de los recursos naturales y el impulso y la dinamización demográfica de Galicia; fijar de los núcleos de población que, por sus características y posibilidades, tengan que constituirse en impulsores del desarrollo socioeconómico de una zona, evitando la despoblación del medio rural; compatibilizar el desarrollo del sistema productivo, la urbanización y la ordenación turística con la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, los recursos hidráulicos, el paisaje y la calidad del aire; identificar las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal, ganadera, energética o minera, o por su riqueza natural o cultural, hayan de ser objeto de especial protección; recuperar y conservar y la puesta en valor del paisaje, como elemento de bienestar individual y colectivo; o preservar el patrimonio natural de Galicia incluido en alguna de las categorías de espacios naturales protegidos.

En un ámbito material concomitante con la ordenación territorial se aprobó también la *Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia*. Incluso más extensa que la anterior (149 artículos), la norma se dirige a establecer el marco general para la gestión de la tierra agroforestal, su ordenación de usos, la prevención y la lucha contra su abandono, el fomento de su recuperación y la incorporación de personas jóvenes a la actividad agraria, con el fin de garantizar la sostenibilidad del sector agroforestal. A este respecto, y entre los

objetivos generales de la ley figuran, entre otros, lo de promover la recuperación productiva de las tierras agroforestales de Galicia; prevenir y luchar contra el abandono de las tierras agroforestales; coordinar las actuaciones de las diferentes administraciones que tengan relación directa o indirecta con la gestión de las tierras agroforestales, luchar contra su abandono; contribuir al conocimiento preciso y veraz de la estructura de la propiedad rústica en Galicia, de su titularidad, de los precios de transferencia y del grado de movilidad hacia la mejora de la transparencia de mercado; facilitar la puesta en contacto entre las personas emprendedoras de proyectos agroforestales y las personas titulares de tierras; apoyar las explotaciones agroforestales mediante la aplicación de medidas de fomento; o favorecer el mantenimiento de la población vinculada a la actividad agroforestal.

Basta la descripción anterior para relacionar la ley mencionada previamente con otra, la *5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia*, una norma materialmente ambiciosa (109 artículos) cuyo objeto es el de establecer los fundamentos para el impulso demográfico de Galicia, acorde con los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que favorezca un desarrollo social, económico y ambiental sostenible y territorialmente equilibrado, de forma que las personas consideren Galicia como el lugar idóneo para vivir, establecerse y, si así lo desean, tener hijas e hijos y desarrollar el proyecto familiar que libremente escojan. A tales efectos, la ley establece los principios y las líneas de actuación de las Administraciones Públicas de Galicia en el diseño y desarrollo de sus políticas y un conjunto de medidas que conciernen a dichas administraciones, a la ciudadanía y a los diferentes agentes que operan en el territorio de la Comunidad Autónoma. Y todo ello con la finalidad de impulsar y dinamizar demográficamente la Comunidad gallega mediante la ordenación y coordinación de las políticas públicas autonómicas y el fomento de la actuación conjunta de las Administraciones Públicas y de los distintos interlocutores sociales y económicos.

2. Dentro de un segundo apartado podrían incluirse dos leyes, ya citadas, también materialmente relacionadas, pues ambas si sitúan en el frente de la lucha contra la pandemia provocada por el Covid-19. Se trata, por un lado, de la *Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia* que, según el legislador pretende hacer frente a cuatro carencias normativas esenciales: la necesidad de una mayor concreción a las medidas susceptibles de ser adoptadas para hacer frente a enfermedades de carácter transmisible, la regulación de los requisitos exigibles para su adopción por parte de la autoridad sanitaria competente, la necesidad de una mayor claridad y concreción en relación con el régimen sancionador aplicable y la precisión de los términos y el alcance de la garantía judicial. Conforme a ello, una de las principales finalidades de la ley es concretar las medidas que, teniendo en cuenta lo dispuesto en la legislación sanitaria estatal, de rango orgánico y ordinario, pueden adoptarse por las autoridades sanitarias gallegas para la protección de la salud pública, así como regular los requisitos que han de cumplirse para su correcta adopción, con especial atención a las exigencias de motivación y de proporcionalidad. También se aclara y completa el régimen sancionador aplicable en materia de salud pública. Entre las citadas medidas la ley incluyó una que generó de inmediato una polémica.

mica política y jurídica: la posibilidad de sometimiento de la población de la Comunidad Autónoma a “medidas profilácticas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación o inmunización, con información, en todo caso, de los posibles riesgos relacionados con la adopción o no adopción de estas medidas”. Esta previsión, que abría la posibilidad de una vacunación obligatoria, fue objeto de un impugnación por parte del presidente del Gobierno por considerarla contraria a la Constitución (recursos 2901/2021: BOE de 30 de junio de 2021 y 1975/2021: BOE de 29 de julio de 2021).

Con la misma finalidad de luchar contra los efectos del Covid-19, aunque ahora desde la perspectiva de sus devastadores efectos económicos se aprobó la *Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia* cuyo objeto era establecer las medidas necesarias para facilitar la reactivación de la actividad económica después de la crisis generada por las consecuencias de la pandemia de la Covid-19, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma gallega, desde una perspectiva de simplificación administrativa que favorezca la implantación y el funcionamiento de las iniciativas empresariales en Galicia, con plenas garantías de su sostenibilidad económica, social y ambiental, reduciendo las barreras normativas y administrativas y estableciendo una serie de medidas que modernicen la Administración autonómica, para permitir una gestión más ágil y eficiente.

3. Un bloque normativo compacto forman también tres normas destinadas, de un modo u otro, a la protección de la mujer. La *Ley 13/2021, de 20 de julio, por la que se modifica el Decreto legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad, para garantizar la igualdad real entre mujeres y hombres en el ámbito universitario y de la investigación*, introduce medidas reguladoras que garanticen la igualdad de género en el acceso a las convocatorias públicas de investigación en las universidades, los organismos públicos de investigación de y otras entidades del sistema de I+D+i con el objetivo de evitar situaciones de discriminación y vulneración de los principios de igualdad de trato y de oportunidades. Asimismo, busca incorporar la perspectiva de género en la universidad y en la investigación, con el fin de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres.

Con la finalidad de dotar a Galicia de más y mejores herramientas para conseguir la plena igualdad se aprueba también *Ley 14/2021, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género*, que se dirige a reconocer como víctimas de violencia de género a aquellas mujeres que tienen o tuvieron que padecer el homicidio, asesinato o cualquier otra forma de violencia ejercida sobre las hijas o hijos de la mujer o de cualquier otra persona estrechamente unida a ella, por parte de quien sea o haya sido su cónyuge o por quien mantuvo con ella una relación análoga de afectividad aun sin convivencia.

La *Ley 15/2021, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género*, regula, en fin, la denominada “violencia de género digital”, que engloba

todas las conductas que se ejercen a través de las nuevas tecnologías, de las redes sociales o de Internet, pero también la grabación y difusión de imágenes tomadas sin consentimiento, sea en el ámbito público o en el privado, que supongan una humillación o vejación de las mujeres, así como la distribución en la red de imágenes o datos comprometidos de contenido sexual, usurpación de la identidad de la víctima o creación de perfiles falsos para desprestigiar a la víctima, dar de alta el correo electrónico de la víctima en sitios web para estigmatizarla o ridiculizarla, acceder digitalmente al ordenador de la víctima para controlar sus comunicaciones con terceros, control del dispositivo móvil y sus comunicaciones.

4. Incluiremos en un cuarto apartado cuatro normas, que, reguladoras de diferentes sectores de actividad, tienen en común, su notable importancia material para la Comunidad Autónoma gallega. La *Ley 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental de Galicia* (88 artículos) tiene por objeto regular, proteger y fomentar el derecho al ejercicio de la pesca continental de las especies pescables relacionadas en el anexo II de la propia norma. Asimismo, se regula el ordenado aprovechamiento de los recursos piscícolas y la conservación y recuperación de los ecosistemas acuáticos en todos los cursos y tramos de aguas continentales situados dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La *Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia*, igualmente muy extensa (94 artículos) se dirige a regular la producción y gestión sostenible de los residuos, potenciando medidas que prevengan su producción y disminuyan los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, vinculados a su generación y gestión, al tiempo que se fomenta el uso sostenible de los recursos y la transición hacia una economía circular y baja en carbono en el territorio de la Comunidad Autónoma. La ley regula así mismo el régimen jurídico de los suelos contaminados aplicable en Galicia.

La *Ley 7/2021, de 17 de febrero, de museos y otros centros museísticos de Galicia* consta de 57 artículos y –sin perjuicio del régimen de protección previsto en la normativa de protección del patrimonio cultural que sea de aplicación atendiendo a la naturaleza, titularidad, tipología y competencias sobre los bienes– tiene por objeto la regulación de los centros museísticos de interés para Galicia y del Sistema Gallego de Centros Museísticos, presidido por los principios de coordinación, colaboración y complementariedad, cuyo fin es la mejora de la organización y funcionamiento de los centros que lo integran. A los efectos de la ley, que es de aplicación a los centros museísticos radicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma gallega, excepto los de titularidad y gestión estatal, constituyen centros museísticos los museos, las colecciones museográficas y los centros de interpretación del patrimonio cultural. La norma determina, además, que quedan sometidos a ella los bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia que forman parte de los centros museísticos, aunque la ley no modifica la titularidad de dichos bienes, sin perjuicio de los derechos que les atribuye y de las obligaciones que impone a las personas titulares por razón de interés general.

Finalmente los 113 artículos de la *Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior, y de la cooperación para el desarrollo de Galicia* van dirigidos a la regulación de la acción exterior del sector público autonómico fuera del te-

territorio nacional español, así como establecer reglas tendentes a facilitar la acción exterior de las restantes entidades públicas gallegas, la mejor coordinación y cooperación entre todas las Administraciones Públicas gallegas y la colaboración de estas con los agentes privados gallegos con presencia, proyección o intereses en el exterior. Al propio tiempo, es objeto de la ley el establecimiento del régimen jurídico al cual ha de ajustarse la actividad del sector público autonómico en materia de cooperación para el desarrollo humano sostenible y solidaridad internacional. En tal sentido, la acción exterior gallega se entiende como una política integral que deber servir para sacar rentabilidad a la situación de Galicia en el mundo mediante estrategias que generen oportunidades de desarrollo, modernización y progreso. Finalmente, la acción exterior prevista en la presente ley se desarrollará siempre con lealtad al bloque de la constitucionalidad española, a los tratados y restantes instrumentos internacionales suscritos por España y a las normas de derecho comunitario.

5. Cerraremos este análisis de la amplia y ambiciosa labor legislativa llevada a cabo por el parlamento de Galicia a lo largo del año 2021 con dos normas que, a diferencia de todas las anteriores, tienen una menor significación política y una más baja trascendental densidad normativa. Por un lado, la *Ley 12/2021, de 5 de julio, de reconocimiento de la Universidad Privada Universidad Intercontinental de la Empresa, con sede en la Comunidad Autónoma de Galicia*, disposición que procede a reconocer la entidad Fundación Universidad Intercontinental de la Empresa, como universidad privada del Sistema universitario de Galicia, con la denominación Universidad Intercontinental de la Empresa. Esta universidad, que tiene personalidad jurídica propia y forma de fundación de interés gallego, impartirá enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional en las modalidades presencial y semipresencial. La nueva Universidad, impulsada por Abanca (banco que surge de la compra de la entidad financiera resultante finalmente del proceso de fusión de las Cajas de Ahorros de Galicia) nace como una institución privada de educación superior, de servicio público y responsabilidad social. La Universidad Intercontinental de la Empresa se establecerá en la Comunidad Autónoma de Galicia, con sede en Santiago de Compostela y campus académicos en A Coruña y Vigo.

Por el otro, la *Ley 16/2021, de 20 de diciembre, del Plan Gallego de Estadística 2022-2026*, cuyo objeto es aprobar el Plan gallego de estadística (PGE) 2022-2026, en tanto que instrumento de ordenación y planificación de la función estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, al amparo del art. 27.6 del Estatuto de Autonomía de Galicia y de la Ley 9/1988, de 19 de julio, de estadística de Galicia. Los objetivos del PGE 2022-2026 se clasifican en informativos, instrumentales y de calidad. Los primeros comprenden las metas de información, las perspectivas de género y edad y las líneas de actuación destacables. Los objetivos del PGE 2022-2026 se concretan en los programas anuales ejecutados por la organización estadística de la Comunidad Autónoma. Forman parte de esta organización el Instituto Gallego de Estadística (IGE), los órganos estadísticos sectoriales (OES) y el Consejo Gallego de Estadística (CGE). Finalmente, la organización estadística desarrollará sus relaciones internas y externas en el marco de este plan.

1. El segundo año marcado plenamente por la pandemia. Una valoración general

2021 termina como empezó. Con unas cifras muy elevadas de contagios y con la incertidumbre propia de una situación que parece lejos de estar controlada. A comienzos de año, al amparo de la legislación de excepción, el Gobierno de las Illes Balears aplica limitaciones a la movilidad, los encuentros sociales y los aforos en restaurantes y comercios. Tras el fin del estado de alarma, se modifica la legislación sanitaria para incorporar las medidas de control de los contagios, con el fin de gestionar con mayor seguridad jurídica las situaciones de riesgo para la salud colectiva. A finales de año, se generaliza la exigencia del *Certificado Covid-19* en la restauración, el ocio y la cultura. En el plano político, se produce una remodelación en el Gobierno que se explica por la necesidad de reorientar su acción para hacer frente a los retos de la Covid-19. Todo ello en el año en el que Baleares aparece en los medios de comunicación de medio mundo a causa de un intento de entrada ilegal en España que paraliza el aeropuerto de Palma durante más de tres horas.

En el ámbito económico, la temporada turística es atípica e irregular y se ve condicionada por los niveles de alerta sanitaria impuestos por los mercados emisores (Alemania y Reino Unido, principalmente). Pese a las restricciones, en los primeros meses de la temporada, se alcanza un importante incremento de turistas que llegan a las Illes Balears (que representa un aumento de 177,98% respecto del año pasado). En verano se reinicia la actividad crucerista en el puerto de Palma. Los malos datos epidemiológicos en el archipiélago y en los principales países emisores hacen que la afluencia de turistas sea escasa en los meses de noviembre y diciembre. También a finales de año, entre las críticas de entidades ecologistas, el Gobierno anuncia un acuerdo “voluntario” con las navieras para regular la llegada de cruceros a partir de 2022.

En materia de protección medioambiental, destaca la entrada en vigor de medidas emblemáticas de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminantes, con el fin de reducir envases de un solo uso, fomentar el reciclaje de productos y reducir el derroche alimentario. Además, en desarrollo de la Ley balear de cambio climático, se aprueba del Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, que tiene por objeto regular las funciones, la organización y el funcionamiento del Registro balear de la huella de carbono. Con el fin de potenciar la implicación de la sociedad en la lucha contra el cambio climático, se anuncia que en Balears se celebrará una asamblea ciudadana por el clima. En un ámbito más general, la

Proposición de ley del Parlamento Balear –presentada en 2018– sobre la protección del mar Mediterráneo frente a las prospecciones de hidrocarburos es tomada en consideración por el Pleno del Congreso y se acuerda su aprobación en Comisión (BOCG. Congreso de los Diputados, núm. 13, 18 de marzo).

En el marco de las políticas sociales, se han impulsado acciones de fomento, colaboración o gestión pública (ayudas y subvenciones, programas de intermediación, parques públicos de alquiler) en el ámbito de la vivienda, al amparo del marco normativo sectorial. A partir de la Resolución, de 2 de marzo de 2021 de consejero balear de Movilidad y Vivienda el Ejecutivo inicia la expropiación durante siete años de 56 viviendas de grandes propietarios inscritas en el registro de viviendas desocupadas (art. 38 de la Ley balear 5/2018 de vivienda). Además, el ejecutivo pone en marcha una bolsa de vivienda pública específica para jóvenes, a través de la cual se adjudicarán el 50% de los pisos adquiridos a grandes tenedores por tanteo y retracto. En paralelo, el Gobierno balear reivindica la aprobación de la ley estatal de vivienda que permita limitar el precio de los alquileres en Baleares, dado que se trata de una zona especialmente tensionada.

En relación a la cuestión lingüística, a través de sendas Providencias, de 22 de abril y de 14 de octubre de 2021, el Tribunal Supremo (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1ª) inadmite a trámite los recursos interpuestos en relación a las Sentencias 14 y 15/2020, de 16 de enero, por el que se declara la nulidad del Decreto 8/2018, de 23 de marzo, que regula la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio de Salud de las Illes Balears. En otro orden de cosas, asistimos al enésimo intento por parte de representantes políticos estatales de fragmentar la unidad de la lengua catalana para defender la “libertad lingüística de las islas”.

A nivel político, se producen tensiones entre los partidos que apoyan al ejecutivo de coalición, principalmente en el plano de relaciones con el Estado. Los socios de gobierno muestran sus discrepancias en relación a la supuesta inconstitucionalidad por omisión de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2021. El 2 de marzo de 2021, el Pleno del Parlamento aprueba, por 30 votos a favor y 29 en contra, que se interponga un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2020, de presupuestos generales del Estado para el año 2021 ante la falta de cumplimiento de las previsiones estatutarias sobre inversiones del Estado en las Islas y del Régimen Especial para las Islas Baleares. El Tribunal Constitucional, por providencia de 18 de mayo de 2021, admite a trámite el recurso.

La reivindicación del cumplimiento del marco legal para asegurar la compensación de la insularidad en Baleares se plantea también ante las instituciones estatales. Así lo demuestran, a título de ejemplo, las preguntas formuladas en el Congreso, sobre las previsiones del Gobierno de la Nación para convocar la Comisión Mixta de Economía y Hacienda para fijar el factor de insularidad. O la tramitación ante las Cortes Generales de la Proposición de ley relativa al régimen fiscal especial de las Illes Balears; tras la toma en consideración de la proposición por parte del Pleno de la cámara alta, la Mesa del Congreso acuerda encomendar la aprobación de la norma con competencia legislativa plena a la Comisión de Hacienda y Función Pública –BOCG. Congreso, núm. 199-1, de 5 de noviembre–. Los movimientos políticos y las negociaciones del ejecutivo au-

tonómico dan sus frutos. En cumplimiento del art. 18 del REIB, se reúne la Comisión Mixta de Economía y Hacienda para fijar la dotación inicial del factor de insularidad. En sesión celebrada el 23 de septiembre de 2021 se acuerda la cuantía para el año 2022 en la cifra de 182,77 millones de euros.

Los socios de gobierno también formulan objeciones –el PSOE de forma más comedida– a la propuesta del Ministerio de Hacienda del modelo de financiación a partir del “cálculo de población ajustada”. Se critica el anuncio hecho por la ministra, al no tener en cuenta la compensación del sobrecoste de la insularidad ni la población flotante, entre otros factores. De hecho, el reto demográfico en las Illes Balears –con un incremento importante de población en los últimos años–, así como otros desequilibrios poblacionales del archipiélago –principalmente, el impacto de la población flotante estacional en las Islas– plantean singularidades muy específicas que, según el Gobierno balear, deben ser compensadas y compartidas.

Durante este año se tramita en las Cortes Generales la reforma del Estatuto de Autonomía para la supresión de los aforamientos de diputados del Parlamento y de los miembros del Gobierno. Se llega a este punto tras un largo recorrido de una iniciativa que se aprueba por el Parlamento balear en 2018 y se presenta ante la Mesa de la Congreso a finales de la XII Legislatura. Tras la votación favorable en debate de totalidad en el Congreso (BOCG. Congreso, núm. 19-2, de 19 de abril) y su paso por la Ponencia nombrada en el seno de la Comisión Constitucional se incorporan dos enmiendas de tipo técnico (BOCG. Congreso, núm. 19-5, de 6 de octubre). El 2 de diciembre, el Pleno del Congreso aprueba por amplia mayoría (329 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones) la propuesta de reforma (BOCG. Congreso, núm. 19-6, de 15 de diciembre). En su trámite en la cámara alta, al no haberse presentado enmiendas, de conformidad con el art. 107.3 del Reglamento del Senado, se dispone que la iniciativa pase directamente a la deliberación del Pleno de la Cámara (BOCG. Senado, núm. 275, de 23 de diciembre de 2021).

2. Actividad política e institucional

2.1. *Diálogo entre tribunales y el ejecutivo en la gestión para hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria*

A principios de año, al amparo del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, sigue vigente el marco normativo autonómico que permite mantener las medidas que afectan a la circulación en horario nocturno, la celebración de reuniones familiares o sociales, la asistencia a lugares de culto, o la restricción de acceso y salida de la comunidad autónoma o de espacios geográficos inferiores. Algunas de estas disposiciones fueron objeto de impugnación judicial. Tal fue el caso del Decreto de la Presidenta 31/2021, de 24 de marzo, por el que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública; y el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha, aplicable a la isla de Mallorca, por el que se prohíbe el servicio de bar, cafeterías y restaurantes en espacios interiores. La impugnación por vulneración de derechos fundamentales procede de una asociación de restauradores de Mallorca, que plantea la supuesta discriminación

que suponen las excepciones que contiene la norma –restaurantes de hoteles y alojamientos turísticos, los integrados en centros sanitarios, escolares y de formación o de trabajo– respecto del cierre generalizado de interiores. La Sentencia del TSJIB Sala de lo Contencioso 610/2021, de 12 de noviembre, declara (en aplicación del criterio fijado en el Auto de 6 de mayo de 2021, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo) la incompetencia del Tribunal Superior de Justicia para dirimir la controversia sobre el Decreto de la Presidenta dictado en virtud de la delegación regulada en el Real decreto 926/2020.

Ante la inminente finalización del estado de alarma (el 9 de mayo de 2021) el gobierno balear se plantea, con la cobertura de la legislación sanitaria y de salud pública, dotarse de un marco legal que permita adoptar las medidas que se han demostrado efectivas para contener los efectos de la pandemia. En este contexto, se aprueba el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, que más adelante será objeto de comentario. A partir de este marco jurídico, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de mayo de 2021, mantiene las limitaciones a la presencia de personas en espacios cerrados y en la vía pública durante el horario nocturno; los controles sanitarios a los viajeros que lleguen a la comunidad autónoma; y las restricciones para las celebraciones y la permanencia en lugares de culto. Mediante Auto, de 7 de mayo de 2021, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears autorizan tales medidas temporales y excepcionales. La decisión de la Sala no es unánime y dos magistradas suscriben un voto particular. Finalmente, la Sala Contenciosa Administrativa (Sección cuarta) del Tribunal Supremo (Sentencia 788/2021, de 3 de junio) estima el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y anula las restricciones de la circulación en horario nocturno y los límites a los encuentros familiares y sociales. El alto tribunal entiende que tales medidas se pueden adoptar al amparo del art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, incluso cuando ha cesado la declaración del estado de alarma, siempre que se justifique que aquellas son proporcionadas en relación a la restricción de los derechos fundamentales afectados. Cosa que, según la resolución, no sucede en el caso en cuestión.

A principios de verano, en diferentes Comunidades Autónomas (Madrid, Valencia, País Vasco, Murcia, Aragón y Castilla-La Mancha) se informa de brotes de Covid-19 en jóvenes que habían realizado viajes de fin de curso en la isla de Mallorca. Ante la gravedad de la situación, dado que seguían los desplazamientos a la isla de grupos de jóvenes –que interactuaban en diferentes eventos sin las debidas medidas de seguridad y de prevención de los contactos– y la elevada transmisión de contactos entre quienes participaban de aquellos viajes, las autoridades sanitarias deciden actuar. Dado que no se podían determinar con exactitud los contactos estrechos de los casos positivos, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias concluye, en un informe de 24 de junio de 2021, que, epidemiológicamente, todas las personas participantes en los viajes de fin de curso debían ser considerados contactos estrechos. Esta misma conclusión coincide con la Estrategia de Detección Precoz, Vigilancia y Control de la Covid-19. De conformidad con este criterio, se somete a autorización judicial la Resolución, de 27 de junio de 2021, del directora general de Salud Pública y Participación, por la que se establece el internamiento forzoso en un hotel en régimen de

aislamiento y bajo custodia policial de una serie de personas (un total de 235) por potencial diagnóstico de infección. El Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Palma, mediante Auto de 30 de junio de 2021, ratifica la medida para aquellos que hayan dado positivo en una prueba diagnóstica, pero no para aquellos que hayan sido negativo o no se hayan sometido a pruebas diagnósticas. La Resolución fue impugnada por la comunidad autónoma en apelación. El recurso fue estimado por la Sentencia 493/2021, de 17 de septiembre, de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia al entender que el Auto apelado no toma en consideración los documentos técnicos, antes mencionados. Se añade que la medida propuesta por la Administración resulta correcta en el sentido que pretende reparar los daños producidos y prevenirlos adecuadamente. Finalmente, el Tribunal Supremo, mediante Auto 12536/2021, de 29 de septiembre, inadmite el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la resolución de la Sala.

En relación a las medidas adoptadas por ejecutivo para afrontar las consecuencias de la pandemia, destacan los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 20 de septiembre de 2021 y de 13 de diciembre por los que se establecen condiciones excepcionales para el trabajo en centros y establecimientos sanitarios (ambos autorizados, respectivamente, por los Autos de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia 253 y 397/2021, de 21 de septiembre y 16 de diciembre). Concretamente, se dispone la realización de pruebas diagnósticas al personal de nueva incorporación o que haya disfrutado de un período de permiso (independientemente de su estado de vacunación) y a trabajadores no vacunados que presten servicios en los centros sanitarios de titularidad pública y privada. El Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears pone de manifiesto que la “libertad de los sanitarios debe cohonestarse con el derecho a la vida y a la salud de los demás” y que “la molestia de estas analíticas es escasa y prácticamente insignificante para los profesionales”.

Por otra parte, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de noviembre de 2021 por el que se concreta el alcance de las medidas temporales excepcionales en el ámbito de la actividad de los establecimientos de restauración (autorizado por el Auto 382/2021, de 1 de diciembre de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia) determina la obligatoriedad del *certificado Covid-19* para permitir el acceso a determinados locales o establecimientos (de restauración, básicamente) en los que hay un mayor riesgo de contagio. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de diciembre de 2021, se amplía el espectro de locales y establecimientos –gimnasios, eventos culturales y deportivos en interior, congresos y seminarios, establecimientos de juegos y apuestas, entre otros– en los que se exigirá el *Certificado Covid-19* en el caso de alcanzar el nivel tres o superior de alerta sanitaria.

2.2. *Transparencia y equidad en el reparto de Fondos Next Generation EU*

Se repite como un mantra, también en Baleares, que el reparto de las partidas del Fondo de Recuperación es una oportunidad para reactivar los diferentes sectores económicos –especialmente castigados en el archipiélago– y modernizar el país. Más allá de la necesidad dotar a los operadores jurídicos del marco norma-

tivo para la planificación, gestión y control para el reparto de los fondos de recuperación –al que más adelante se hará referencia–, en el plano político el reto es crucial y está plagado de dudas.

La presidenta balear, en un contexto de incertidumbre, decide afrontar esta compleja tarea a partir de la remodelación del gobierno para crear una consejería específicamente encargada de esta labor. Mediante sendos Decretos de la Presidenta 8 y 9/2021, de 13 de febrero (BOIB núm. 20, de 14 de febrero), en primer lugar, se extinguen las consejerías de Presidencia, Cultura e Igualdad; de Educación, Universidad e Investigación; de Administraciones Públicas y Modernización; y de Transición Energéticas y Sectores Productivos; y se crean las consejerías de Presidencia, Función Pública e Igualdad; de Educación y Formación Profesional; de Fondos Europeos, Universidad y Cultura; y de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria democrática. Así mismo, se dispone el cese de los consejeros de las consejerías extinguidas y se nombran a quienes asumirán los nuevos departamentos. Además, se nombra nuevo portavoz del Gobierno. La nueva consejería agrupa áreas vinculadas a la investigación y la gestión directa de los fondos y se anuncia la creación de una Oficina de Coordinación y Planificación que canalizará todos los proyectos.

En el caso de Balears, la actividad turística ha sido la más afectada por los efectos de la pandemia. Las grandes empresas del ámbito hotelero balear lideran un proyecto, que agrupa a unas setenta empresas, con un plan estratégico para recibir fondos Next Generation. Se trata del *Plan de choque: hacia un turismo sostenible e inteligente 2021-2026*, con propuestas individuales de las compañías o mediante iniciativas transversales, para conseguir unos 5.800 millones de euros de las ayudas europeas. El sector hotelero, que tiene una capacidad de presión importante sobre el ejecutivo balear y una mayor operatividad organizativa para el acceso a los fondos, apunta a la falta de consenso empresarial como uno de los déficits del proceso.

Por su parte, las Pymes y la sociedad civil temen que el reparto vaya a parar principalmente a grandes empresas y que las Pymes y pequeños ayuntamientos se queden descolgados. También desconfían del destino final de las ayudas y de que estas no se inviertan en una transición real hacia un modelo más sostenible y diversificado. Es por ello, que reclaman transparencia en la gestión de los fondos para que las ayudas lleguen a quien más los necesita y a quien tiene mayor capacidad de transformación. En este contexto, se constituye el *Fòrum de la Societat Civil*, integrado por una treintena de entidades, que, junto a la patronal de la pequeña y mediana empresa, aporta ideas para incidir en los procesos e instrumentos que se establecen normativamente para el reparto de estos fondos. Su objetivo prioritario es asegurar que las ayudas se destinen, efectivamente, a la transformación económica, ecológica y social, tan necesarias en un contexto de emergencia climática y sanitaria.

2.3. Actividad parlamentaria

La persistencia de los efectos de la crisis sanitaria tiene su reflejo en la actividad parlamentaria. En concreto, en diferentes ocasiones la Mesa aprecia que las circunstancias de ámbito general, de carácter grave y extraordinario, así como las

restricciones de movilidad causada por el aislamiento personal y las cuarentenas domiciliarias, impiden la participación presencial de los diputados. Por ello, se acuerda, temporalmente, la aplicación de las medidas excepcionales contenidas en el Título V bis del Reglamento del Parlamento. Conviene recordar que, tras la reforma del Reglamento de 2021, en el citado título se dispone 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.

2.4. Estudio sobre la mejora del autogobierno

En el mes de mayo se presenta un estudio elaborado por el Institut d'Estudis Autònomic, sobre la mejora del autogobierno. La situación de excepcionalidad sanitaria tiene una importante repercusión en el sistema autonómico. En concreto, con la declaración del Estado de alarma se establece una competencia extraordinaria del Gobierno de la nación para la adopción de decisiones políticas que afectan a las competencias autonómicas en materias tan importantes como la sanidad, la educación o los servicios sociales. Por tanto, en estos momentos resulta fundamental preguntarse sobre la eficacia del modelo autonómico ante situaciones excepcionales. Además, la singularidad plurinsular de la comunidad autónoma la hace especialmente sensible en aspectos fundamentales para el bienestar social como es la protección territorial y medioambiental. La dependencia del turismo, como principal motor de la economía, plantea retos en el desarrollo sostenible de la actividad turística y en el apoyo a los sectores sociales más vulnerables.

En este contexto se enmarca un riguroso y exhaustivo trabajo que, coordinado por el director del Instituto, comienza mucho antes. En esencia, responde a una iniciativa del Parlamento balear que, en octubre de 2017, crea la Comisión no Permanente de Estudio para evaluar el Autogobierno Real de las Illes Balears. La Mesa de la Comisión acuerda solicitar al Gobierno un estudio sobre la delimitación de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma. El encargo supone la constitución de un grupo de trabajo conformado por funcionarios del más alto nivel de la Administración autonómica, expertos en los ámbitos materiales objeto de estudio. El resultado de la diagnosis de la situación del autogobierno y de la delimitación de los espacios de regulación entre el Estado y la comunidad autónoma es un estudio muy útil, que con rigor y claridad plantea cuáles son los márgenes de mejora sobre el autogobierno en diferentes ámbitos.

3. Actividad legislativa (ordinaria y de urgencia)

Continúa la tendencia a la baja en el ejercicio de la potestad legislativa. Tan sólo se aprueban cuatro leyes (tres de ellas provenientes de Decreto-ley), además de la Ley 5/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2022. Durante este período, se sigue haciendo un uso desmedido de la legislación de urgencia y el Parlamento convalida ocho Decretos-leyes.

El año empieza con la aprobación del Decreto-ley 1/2021, de 25 de enero, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto

sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa (BOIB núm. 11, de 26 de enero de 2021). La norma, convalidada por el Pleno del Parlamento el 23 de febrero de 2021 (BOIB núm. 31, de 4 de marzo) modifica diversas leyes autonómicas a fin de impulsar la economía balear en un contexto de grave crisis derivada de la pandemia.

Con la aprobación de la Ley 1/2021, de 19 de febrero, de modificación de la Ley 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia (BOIB núm. 27, de 25 de febrero) se amplía el derecho a auxiliarse con perros de asistencia, ya reconocido a personas con disfunción visual, auditiva o de movilidad, a otras personas afectadas por otro tipo de discapacidades físicas o sensoriales (tales como diabetes, epilepsia o autismo).

El Decreto-ley 2/2021, de 22 de marzo, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar (BOIB núm. 40, de 23 de marzo) es convalidado por el Pleno del Parlamento de 13 de abril de 2021 (BOIB núm. 51, de 17 de abril). La norma modula la carga fiscal de determinados sectores económicos cuyo rendimiento efectivo se ha visto reducido como consecuencia de las restricciones inherentes a la pandemia de la Covid-19.

El Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOIB núm. 49, de 13 de abril), fue convalidado por el Pleno del Parlamento de 11 de mayo de 2021 (BOIB núm. 65, de 20 de mayo) y se acordó, con un solo voto en contra, tramitarlo como proyecto de ley. Algunos preceptos de la norma (art. 7, 19, 22 y la DF 4ª) suscitan discrepancias y determinan el inicio de negociaciones, tal como consta en el Acuerdo Comisión Bilateral de Cooperación (BOE núm. 261, de 9 de septiembre), que son resueltas en los términos establecidos en el Acuerdo de 13 de diciembre de 2021. La tramitación parlamentaria de la norma concluye con la aprobación de la Ley 4/2021, de 17 de diciembre.

El Decreto-ley 4/2021, de 3 de mayo, para impulsar y agilizar la tramitación de ayudas y otras actuaciones en materia de vivienda (BOIB núm. 58, de 4 de mayo) pretende mejorar la eficiencia y la eficacia de medidas adoptadas por el marco normativo regulador con el objetivo de maximizar las opciones para ampliar el parque público de viviendas, así como actualizar la normativa sancionadora en este sector. La disposición es convalidada por el Pleno del Parlamento, en sesión de 1 de junio de 2021 (BOIB núm. 76, de 8 de junio). Su tramitación como proyecto de ley da lugar a la aprobación de la Ley 3/2021, de 10 de noviembre, que será objeto de comentario.

Ante la finalización del estado de alarma, el gobierno balear se dispone a impulsar mayor concreción en la legislación autonómica en relación a las medidas de intervención administrativa que se pueden adoptar en situación de pandemia para garantizar el control de contagios. Con este objetivo se aprueba el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de

diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y 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 (BOIB núm. 60, de 8 de mayo). La norma se convalidada por el Pleno del Parlamento el 8 de junio de 2021 (BOIB núm. 79, de 15 de junio) y se tramita como proyecto de ley, a resultas de la cual se aprueba la Ley 2/2021, de 8 de octubre, que incorpora algún cambio sustancial y que será comentada más adelante. Las controversias suscitadas por el Estado en relación al art. 49 bis apartado 3 de la Ley 16/2020, de 28 de septiembre, añadido por el art. primero del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, quedan resueltas. Según el Acuerdo de la Comisión bilateral, el precepto deberá ser aplicado de conformidad con la legislación orgánica de invocación –la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril– y con la jurisprudencia establecida en la interpretación de la misma; y el Gobierno autonómico se compromete a modular la referencia a la aplicación de medidas profilácticas de prevención, como la vacunación (apartado e del citado precepto) (BOE, núm. 228, de 23 de septiembre de 2021). Sin embargo, por Providencia de 7 de octubre, el Tribunal Constitucional admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso contra el art. 1 del Decreto-ley, por considerar que la norma genera inseguridad jurídica y confusión normativa y porque el precepto en cuestión excede las competencias propias de una comunidad autónoma.

Por su parte, el Decreto-ley 6/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (BOIB núm. 92, de 10 de julio) tiene por objeto estabilizar las plantillas de los cuerpos de policía –que cuentan una elevada tasa de interinidad– y asentar sus procesos selectivos. El Decreto-ley es convalidado por el Parlamento en sesión extraordinaria de 27 de julio (BOIB núm. 102, de 31 de julio). Se han iniciado los contactos para resolver las discrepancias suscitadas en relación con el art. único, apartados 3 y 4, DT 2ª, 3ª y 4ª, y Disposición Adicional única de la norma en cuestión (BOE núm. 264, de 4 de noviembre).

El Decreto-ley 7/2021, de 20 de julio, de modificación del Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el cual 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 (BOIB núm. 97, de 20 de julio) es convalidado por el Pleno del Parlamento de 27 de julio de 2021 (BOIB núm. 102, de 31 de julio). La norma se aprueba en contexto enrarecido por la tramitación de diversos procedimientos judiciales en relación al caso de menores que, desplazados en viaje de estudios a la isla, participan e interactúan en diferentes eventos sin las debidas medidas de seguridad y de prevención de los contactos y que posteriormente tuvieron que cumplir cuarentena forzosa en un hotel de la ciudad (tal como ya se ha comentado). La disposición en cuestión apuntala las medidas sancionadoras referentes a los incumplimientos de la normativa Covid-19. Se introducen sanciones nuevas como la participación en aglomeraciones y se agravan otras ya previstas, como la venta de alcohol fuera del horario permitido o la interrupción de la cuarentena obligatoria para participar en actos o reuniones.

El recurso a la legislación de urgencia finaliza este año con la aprobación del Decreto-ley 8/2021, de 30 de agosto, por el que se modifican el Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears, y el Decreto 84/2010, de 25 de junio, por el que se regulan los criterios para calcular la capacidad económica con el fin de establecer la participación económica de las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOIB núm. 118, de 31 de agosto). La disposición introduce varios ajustes en su regulación de la renta social autonómica. El Decreto-ley fue convalidado por el Pleno del Parlamento de 28 de septiembre de 2021 (BOIB núm. 136, de 5 de octubre).

Como ya se ha adelantado, la Ley 2/2021, de 8 de noviembre, por la que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y 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 (BOIB núm. 155, de 9 de noviembre) es el resultado de la tramitación como ley del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo. En relación a los cambios introducidos en la Ley balear de salud pública, el objetivo declarado de la norma es concretar las medidas que, en situaciones de pandemia o epidemia declaradas por las autoridades competentes, pueden adoptarse por las autoridades autonómicas y el procedimiento que debe seguirse. Concretamente, se incluyen en los art. 49 bis, 49 ter, 49 quarter, 49 quinquies y 49 sexies las medidas para contener la propagación de enfermedades infecciosas cuando la situación epidemiológica o asistencial lo justifique. Conviene recordar que, según el Acuerdo de la Comisión Bilateral (BOE núm. 228, de 23 de septiembre), se considera que el precepto en cuestión regula las posibles medidas de adopción por las autoridades autonómicas en el marco de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril; y que se enmarca en las competencias autonómicas en materia de sanidad interior. Lo cual significa que se “regula la materia sobre la que se proyectan los derechos involucrados, pero en ningún caso puede entenderse que efectúe un desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”. Por otro lado, para cumplir con el compromiso adoptado por la Comisión Bilateral, en el apartado e de citado 49 bis apartado 3, se incluye la referencia al planteamiento ante el Consejo Interterritorial de Salud de propuesta sobre el sometimiento a medidas profilácticas, como la vacunación para determinados colectivos. La norma también modifica el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, con el fin de incorporar una serie de tipos infractores. Además, se establece, con carácter temporal, los precios máximos que han de aplicar los centros y servicios sanitarios públicos y privados para la realización de pruebas diagnósticas.

A resultas de la tramitación legislativa del Decreto-ley 4/2021, de 3 de mayo, se aprueba la Ley 3/2021, de 10 de noviembre, para impulsar y agilizar la tramitación de ayudas y otras actuaciones en materia de vivienda (BOIB núm. 157, de 13 de noviembre). Para afrontar el desborde del marco jurídico autonómico (conformado por la Ley 5/2018, de 19 de junio, y sus sucesivas modificaciones), la nueva Ley incide en diferentes líneas de actuación: agilizar la tramitación de las

convocatorias de ayudas al alquiler; establecer un régimen especial de concesión de subvenciones para la conservación y rehabilitación de viviendas; mejorar la eficacia y la eficiencia del derecho de tanteo y retracto sobre viviendas y suelo de grandes tenedores; incorporar nuevas obligaciones para los grandes tenedores, como la comunicación de quién ha comprado sus viviendas desocupadas o el de facilitar la documentación a la inspección; establecer mejoras puntuales de regulación de los expedientes relativos a la cesión de uso de viviendas desocupadas. Además, se incide en la efectividad de las actuaciones inspectoras y se tipifican nuevas infracciones.

Legislativamente hablando, al margen de la ley de presupuestos, el año se cierra con la Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOIB núm. 173, de 18 de diciembre). Esta norma, que como se ha dicho es el resultado de tramitar legislativamente el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, viene a adaptar el marco jurídico balear para agilizar la recepción y uso de los fondos europeos. En concreto, se desarrolla el contenido básico estatal sobre la materia contenido en 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. Por un lado, se estructuran con carácter general los instrumentos encargados de la planificación, gestión y control de los fondos europeos. Por otro lado, se incide en las normas administrativas para hacerlas más flexibles de cara a la recepción y uso de las partidas a recibir. Así, se simplifica tanto el proceso de elaboración de normas como los procedimientos administrativos con expedientes de gasto, introduciendo reglas específicas en el ámbito subvencional y flexibilizando la gestión de créditos.

Actualmente se encuentran en tramitación tres proyectos de ley. Por un lado, el Proyecto de ley de Educación de las Illes Balears, que es una iniciativa largamente esperada (tiene su origen en el documento del Consejo Escolar de las Illes Balears en abril de 2017 y del posterior informe, emitido en octubre de 2018, por la ponencia constituida en la comisión de Cultura, Educación y Deportes del Parlamento). En la primera fase de debate y discusión, el tema más controvertido es el régimen lingüístico del sistema educativo.

Por otra parte, es está tramitando el Proyecto de Ley de Consejos Insulares. Se trata, igualmente, de una norma largamente esperada que ha de establecer una nueva ordenación de las reglas fundamentales de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los Consejos Insulares. Casi en paralelo, la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública anuncia la voluntad del Gobierno de impulsar una reforma de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local para que en ella se recoja la singularidad de los Consejos Insulares. Estos movimientos caminan en la dirección de actualizar uno de los ejes vertebradores de la organización territorial de las Illes Balears.

Finalmente, destacamos la tramitación del proyecto de ley de la juventud, que tiene por objeto el despliegue y coordinación de las políticas que permitan a la

gente joven desarrollar su proyecto vital y promover la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de la vida.

En octubre se registra en el Parlamento una proposición de ley, por la vía de la iniciativa legislativa popular, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears. El objetivo de la norma se centra en fijar unas garantías para que las actuaciones de las instituciones públicas de las Illes Balears aseguren el bienestar ecológico, económico y social en el presente y de cara a futuro.

4. Conflictividad

Se encuentra en tramitación el recurso de amparo contra el Auto de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJIB de 7 de enero de 2021 por la que se inadmite el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la representante legal de la comunidad autónoma contra la previa interlocutoria de la Sala de 10 de julio de 2019, relativa a la pieza de ejecución definitiva de la Sentencia 271/2016, de 18 de mayo, de la misma Sala (dictada en un procedimiento sobre derecho de cobro de intereses de demora).

Finaliza la controversia en relación al Decreto legislativo 1/2020, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación ambiental de las Islas Baleares (BOIB núm. 150, de 29 de agosto) con el acuerdo interpretativo respecto de determinados preceptos (arts. 14.3 y 4, 19.3, 22.6 y 26.3), el compromiso de derogar el art. 35; y el compromiso del Estado de evaluar la problemática de la aplicación práctica del último párrafo del art. 9.1 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (BOE núm. 150, de 24 de junio de 2021).

Igualmente, termina la controversia planteada en relación al Decreto-ley 14/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa, con el compromiso del gobierno autonómico de modificar el art. 44 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, relativo a los contratos de patrocinio institucional, que regirán por la legislación básica de contratos del sector público (BOE núm. 150, de 24 de junio de 2021).

En relación a 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 Covid-19 se adoptan dos acuerdos parciales. En el primero, se llega a un acuerdo interpretativo sobre el art. 6, DF 5ª, 6ª y 14ª y DF 7ª (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2021). En el segundo, se acuerda una interpretación en relación a los arts. 14 y 22, DF 10ª apartado 2 (que introduce el art. 88.7 de la Ley 3/2007) y DF 11ª (Disposición Adicional 1ª Decreto 47/2011); se establece el compromiso del gobierno autonómico de modificar el art. 15.1, DA9ª, DF 10ª apartado 1 (que modifica el art. 88.1 Ley 3/2007) y de derogar los art. 16, 17, y 18 de la Ley (BOE núm. 180 de 29 de julio de 2021).

Mediante Auto 65/2021, de 1 de junio (BOE núm. 161, de 7 de julio) se inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Palma en relación a la disposición transitoria primera de la Ley balear 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación adminis-

trativa. La norma en cuestión regula el régimen de acceso de visitantes en transporte colectivo al Parque Nacional Marítimo Terrestre de Cabrera. La inadmisión de la cuestión se produce por incumplimiento insubsanable del requisito procesal de audiencia a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal con el fin de que pudieran presentar alegaciones en relación al planteamiento de la cuestión.

1. Actividad político-institucional

La grave situación sanitaria ha seguido, en 2021, marcando buena parte de la actividad política en La Rioja, si bien se han ido retomando algunos de los objetivos y proyectos fijados inicialmente para esta legislatura. En septiembre, con más del 70% de la población con la doble pauta de vacunación, el ejecutivo riojano insistía así en el comienzo de una nueva fase de recuperación sanitaria, social y económica.

1.1. Covid-19

Durante la vigencia, en 2021, del estado de alarma de 25 de octubre de 2020, la presidenta autonómica, como autoridad competente delegada, continuó disponiendo, vía decreto, las limitaciones nocturnas de la libre circulación, así como otras para la entrada y salida de determinados municipios o en relación con el número máximo de los integrantes de grupos de personas.

Como marco general de actuación y adaptación progresiva a la situación epidemiológica, el Consejo de Gobierno aprobó el 17 de febrero de 2021 un “Plan de Medidas según indicadores”. En él se establecía un elenco de escenarios de riesgo y las medidas aplicables a cada uno de ellos. Su eventual activación requería, no obstante, una previa declaración justificada de su pertinencia según la distribución competencial prevista para su adopción ya por Decreto de la Presidenta, ya mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

La inminente finalización del estado de alarma llevó después al Consejo de Gobierno de 5 de mayo de 2021 a actualizar las medidas sanitarias del citado Plan, pasando a ser –incluso en el nivel más alto de alerta– recomendaciones, en lo relativo a las reuniones y movilidad.

En relación con las restricciones de aforos y ocio nocturno resultaron especialmente polémicas las cautelares adoptadas el 28 de mayo por Auto del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que dejaban sin efecto una parte de las mismas. Dicho Auto, además, tornó especialmente dificultosa la trasposición del Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la declaración de actuaciones coordinadas frente a la Covid-19, aprobada pocos días después (2 de junio), con el voto a favor, entre otras, de la CAR.

Con todo, la polémica quedó pronto zanjada, dado que –recordemos– el propio Consejo, en su reunión de 9 junio, modificó los términos del citado acuerdo.

El 3 de diciembre, el Consejo de Gobierno acordó dejar sin efecto el referido “Plan de medidas según indicadores” de febrero y adoptar, en la CAR, la utilización del documento de Indicadores para la Valoración de Riesgo y Niveles de Alerta de Transmisión de Covid-19, que establece el Ministerio de Sanidad.

El año terminó con el cierre de la hostelería y el ocio nocturno, desde la 1:00 hasta las 6:00 horas, y la ampliación del número de recintos en que resultaba necesario la presentación del certificado Covid-19, medida que fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

1.2. Ingreso de Brahim Ghali en el hospital San Pedro de Logroño y el Plan de Atención Continuada de la Consejería de Salud

En abril, a la tensión acumulada en el servicio público sanitario se sumó la polémica suscitada por el traslado e ingreso del líder del Frente Polisario Saharaui en el hospital San Pedro de Logroño. Al respecto, el Gobierno riojano se limitó a subrayar que se trataba de una colaboración con el Gobierno de España, en materia de ayuda humanitaria y cooperación internacional.

El asunto se halla pendiente de un pronunciamiento en la causa judicial abierta por un Juzgado de Zaragoza, en la cual ya han declarado, entre otros, el Gerente del Servicio Riojano de Salud y el Jefe de la Oficina de la Presidenta.

Por otra parte, el ambiente de crisis que ha venido regularmente acompañando a la Consejería de Salud se intensificó sobremanera tras el anuncio, en junio, de su llamado “Plan de Atención Continuada”.

Dicho plan, en el marco de una reorganización de los recursos sanitarios riojanos, implicaba el cierre de algunos servicios y generó, además de la protesta de amplios sectores sociales y políticos, un rechazo generalizado por parte de los profesionales sanitarios riojanos. Algunas de sus medidas fueron después rectificadas, pero provocó nuevas dimisiones en una Consejería que, desde el inicio de la legislatura, ha venido acumulando cambios constantes en su organigrama.

1.3. Reforma estatutaria

La reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja dio ya sus primeros pasos en el año 2005 pero, por unas u otras causas, se fue posponiendo, aunque permanecía formalmente abierta a nivel parlamentario. De todo ello se ha ido dando cuenta en anteriores informes a lo largo de los últimos años.

Paralelamente a este proceso de reforma –digamos general–, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, de carácter parcial, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista.

La Proposición, sin renunciar a la referida reforma general, pretendía modificar aspectos estatutarios particulares, que entendía necesarios como instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes: supresión de la inmunidad y del aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; ampliación de los periodos de sesiones; limitación a dos de los mandatos presidenciales; desvinculación del senador autonómico de la

condición de diputado regional; y una reducción de la horquilla estatutaria de diputados.

Su toma en consideración no se verificó hasta el 27 de septiembre de 2018, pero, a partir de ahí, la reforma pasó a ser una cuestión prioritaria y urgente, con la mira puesta en la conclusión de su tramitación antes del fin de la legislatura. A ello se unió el hecho de que esta llamada “reforma exprés” del Estatuto de carácter reducido, vía enmiendas presentadas por los distintos grupos en esta última fase, acabó disponiendo modificaciones que afectaban prácticamente a todo el contenido estatutario.

Así, además de las reformas antes referidas, cabe destacar la incorporación de un título estatutario específico “De derechos y deberes de los riojanos” y otro de “Organización territorial”; el cambio en la tipología competencial o la incorporación del referéndum en el procedimiento de reforma estatutaria.

El 11 de abril de 2019, en la última sesión de la anterior legislatura, la propuesta de reforma fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales. Tras su admisión a trámite en el Congreso, en diciembre de 2019, la propuesta quedó pendiente de su sometimiento al debate de totalidad en el Pleno del Congreso, lo que finalmente se produjo el 11 de mayo de 2021, obteniendo el voto favorable de todo el arco parlamentario a excepción del Grupo Parlamentario Vox.

La propuesta pasó entonces a la Comisión Constitucional, en la cual se fue ampliando el plazo de enmiendas hasta el 24 de noviembre. A 31 de diciembre no se había emitido todavía el Informe de la Comisión.

1.4. *El Parlamento*

Desde la anterior legislatura se han ido dando pasos para vertebrar un nuevo modelo parlamentario, que pasaría por una gradual profesionalización de sus miembros, que permitiera, al igual que ocurre en el resto de parlamentos autonómicos, su dedicación en exclusiva.

Ello tuvo ya reflejo efectivo en el Presupuesto de la Cámara para 2020, si bien la Covid-19 hizo posponer dicha profesionalización, que finalmente se ha activado en julio de 2021. De los 33 diputados, 5 tenían ya retribución por cargo público, 12 han optado por una dedicación exclusiva, 5 por una dedicación parcial y 11 se mantienen en el anterior régimen de asignación por dietas y asistencias.

El otro hito reseñable de la actividad parlamentaria es la aprobación el 31 de marzo por el Pleno (con el voto favorable del Grupo Socialista y Mixto, la abstención de Ciudadanos y el voto en contra del Grupo Popular) del nuevo *Estatuto de personal al servicio del Parlamento de La Rioja*, sobre el que volveremos en el último apartado, dado que una de sus disposiciones ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional.

1.5. *Gobierno*

El acuerdo de investidura con IU y la coalición con Podemos continuó en 2021 sin incidencias de entidad.

En cuanto a su estructura interna, a la notable remodelación del gobierno riojano de 2020 (4 de las 9 Consejerías), se unió, en febrero de 2021, el cambio de titular de la Consejería de Desarrollo Autonómico. El hasta entonces director general de Control Presupuestario, José Ángel Lacalzada Esquivel, se convirtió en el nuevo consejero sustituyendo a José Ignacio Castresana, que pasó a dirigir, como delegado de la presidenta, la ejecución del Plan de Transformación de La Rioja, en el marco de la gestión de los fondos europeos de recuperación.

Dicha delegación está incluida en la estructura de la nueva Oficina de la Presidenta que, el mismo día, mediante el Decreto 4/2021, de 3 de febrero, se configuró como su órgano de apoyo y asistencia directa en sus funciones institucionales.

El referido Plan persigue impulsar y transformar el modelo productivo regional, sobre la base de cuatro grandes proyectos estratégicos: Valle de la Lengua, Enoregión, Ciudad del Envase y el embalaje, y Territorio Digital de Servicios.

El nuevo consejero tiene amplia experiencia parlamentaria y municipal y, en 2012, concurrió a las elecciones de la Secretaría General del PSOE, que finalmente obtuvo César Luena.

Como novedad debe reseñarse también el relevo producido, en septiembre, en la portavocía del Gobierno, que pasó a ser asumida por el consejero de Sostenibilidad, en sustitución de la consejera de Salud.

1.6. Partidos

– El efecto político más significativo de la crisis de gobierno de 2020 fue el cese del consejero de Gobernanza Pública y secretario general del PSOE, Francisco Ocón, por, al parecer, no coordinar eficazmente la labor del ejecutivo con la dirección del Partido socialista en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, quedó entonces por despejar si, pese a todo, Francisco Ocón intentaría mantener su puesto en el siguiente Congreso Regional del partido previsto para 2021. Pues bien, finalmente, en agosto de este año anunció que no optaría a la Secretaría General, de modo que sólo la presidenta Concha Andreu formalizó candidatura, que, el 31 de octubre, obtuvo el apoyo casi unánime del Partido.

– En el PP, tras la pérdida del Gobierno y el anuncio del anterior presidente autonómico, José Ignacio Ceniceros, de su renuncia a la reelección como presidente del partido, se halla pendiente la elección de un nuevo líder regional, que, finalmente, ha quedado pospuesto para un Congreso a celebrar durante el primer semestre de 2022.

Conviene recordar que, en 2017, Ceniceros se impuso por escaso margen a Cuca Gamarra, en un proceso que evidenció una división en el partido, quizá latente desde entonces.

En ese contexto, en abril, el secretario general del PP de La Rioja, Alberto Bretón, anunció que presentaría su candidatura a presidir el partido cuando se convoque el Congreso, lo que provocó una reunión de urgencia del Comité Eje-

cutivo del partido, que decidió su inmediata destitución como secretario general y la redistribución de sus funciones entre el resto de la dirección del partido.

Hasta el momento no se ha postulado ningún candidato más, aunque, en los medios de comunicación, se ha mencionado a Alfonso Domínguez, exconsejero de Administraciones Públicas y vicesecretario de Sectorial del PP regional. Alberto Bretón anunció en julio que ofrecería a Domínguez participar en una “candidatura de unidad”.

– Por último, cabe reseñar la expulsión, por el Consejo de Coordinación Estatal de Podemos, de los miembros del autoproclamado “Consejo Ciudadano interino y provisional”, liderado por dos de los candidatos a las primarias de 2020, que denunciaron su carácter fraudulento, asunto éste que actualmente se halla pendiente de resolución judicial.

1.7. Economía y presupuestos

El año 2020, al igual que ocurrió en 2019, finalizó sin la aprobación del proyecto de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio 2021, pero, tal y como se preveía también, el 29 de enero de 2021 quedó aprobado con los votos de PSOE, Podemos e IU (*Ley 1/2021, de 29 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2021*).

El presupuesto previsto para 2021 fue de 1.840,35 millones de euros, lo que supuso un aumento del 17,23%, respecto a los de 2020. Se incrementaron las partidas de salud (16,3%), educación (14,6%) y servicios sociales (15,9%).

Cabe destacar también que los presupuestos se realizaron, por primera vez, mediante la técnica de Presupuesto de Base Cero y se ajustaron a la tasa de referencia fijada por el Gobierno de España del 2,2% del PIB para el déficit, aunque no era de obligado cumplimiento.

En el capítulo de ingresos, la *Ley 2/2021, de 29 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021* no introdujo especiales novedades de carácter tributario, si bien cabe destacar la introducción de una deducción en el IRPF por la contratación de personas para el cuidado de familiares afectados por Covid-19, y la suspensión o exención de algunas tasas en atención también a la situación pandémica. La Ley recogió además modificaciones de 11 leyes, que son de escasa trascendencia.

En 2021 se logró, por fin, tener aprobados en plazo los presupuestos y medidas fiscales para el año siguiente (*Ley 6/2021, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2022* y *Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022*).

El presupuesto para 2022 es de 1897,89 millones de euros, lo que supone un 3,1% de incremento respecto a 2021. A esto hay que añadir los Fondos Next Generation EU que corresponden a La Rioja (a fecha de cierre de esta crónica se hallaban ya confirmados unos 100 millones de euros).

Cabe destacar que 40 millones de euros del presupuesto se destinan a realizar ya actuaciones que forman parte del Plan de Transformación de La Rioja. Uno

de sus proyectos estratégicos (la Ciudad del Envase y el Embalaje), se vio, además, reforzado tras anunciarse, en noviembre, que el Centro Nacional de Tecnologías del Envase se ubicará en Calahorra.

En la Ley de medidas se mantiene el nivel impositivo del ejercicio anterior y se prolongan las adoptadas en IRPF y en los tributos del juego motivadas por la Covid-19. Continúa también suspendida la aplicación de tasas de educación para el acceso a pruebas de reconocimiento de competencias profesionales y básicas.

Entre las modificaciones legales, se incluye la derogación de la *Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, si bien no afecta al mantenimiento de la condición de autoridad de los profesores, dado que ello se halla establecido, con carácter básico, por el art. 124.3 de la LO 2/2006, de Educación.

Cabe citar también la reforma introducida en la Ley 3/2021 de Mecenazgo, a la cual nos referiremos más extensamente en el último apartado.

2. Actividad normativa

La tónica de escasa producción legislativa que referíamos en el informe de 2020 parece que comienza a cambiar en 2021, sobre todo si tenemos en cuenta que, además de las Leyes aprobadas, se encuentran en tramitación varios proyectos de ley relevantes.

Al margen de las ya comentadas Leyes de presupuestos y medidas para 2021 y 2022. Se han aprobado las siguientes Leyes:

– La *Ley 3/2021, de 28 de abril de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, aprobada por unanimidad, se unió a un grupo de leyes autonómicas (Navarra, Islas Baleares, Valencia o Castilla-La Mancha) que, siguiendo la estela de la *Ley estatal 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, ofrecen incentivos o deducciones fiscales, en supuestos de donación privada a una serie de personas o entidades que, a su vez, realizan proyectos o actividades determinadas.

En particular, la Ley riojana adopta un concepto muy amplio de mecenazgo que incluye, además del clásico en el ámbito cultural y deportivo, el dirigido a la investigación científica, el desarrollo e innovación tecnológica o la consecución de fines de interés general, que se relacionan también de forma muy abierta y sin carácter exhaustivo; recoge los supuestos de micromecenazgo; y prevé su aplicación, con carácter retroactivo, a las donaciones realizadas en 2020 para paliar los efectos del Covid-19.

Las medidas de estímulo al mecenazgo se centran, básicamente, en el reconocimiento de “créditos fiscales” a los donantes y deducciones o reducciones fiscales en los tributos propios y cedidos de la Comunidad Autónoma, a cuyo fin se modifica la Ley 10/2017, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos.

No obstante, los citados “créditos fiscales” motivaron la apertura de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación y su posterior modificación parcial, a la que aludiremos en el último apartado de esta crónica.

Por lo demás, la Ley encuentra apoyo competencial en un nutrido y variado grupo de competencias autonómicas (investigación, cultura museos, patrimonio artístico, promoción del deporte, servicios sociales...).

– La *Ley 4/2021, de 24 de mayo, por la que se aprueba y autoriza el Convenio interadministrativo a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardíaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes*, se limita a la aprobación del referido convenio de cooperación *ex art. 145. 2 CE*, que se incluye como anexo, autorizando a la vez su firma por la presidenta de La Rioja. A este respecto, el Estatuto establece una intervención parlamentaria muy cualificada y, hasta cierto punto desincentivadora del uso de este instrumento de colaboración. Es así, competencia del Parlamento de La Rioja, según disposición de su art. 19.1 ll), “*autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el art. catorce del presente Estatuto*”, lo que luego se concreta, en el Reglamento del Parlamento de La Rioja (art. 118), a través de la tramitación de un proyecto de ley de autorización y aprobación del convenio o acuerdo.

El Convenio renueva y refuerza la asistencia sanitaria de la población de municipios limítrofes e incluye, como aspecto más novedoso, la creación de un servicio común de cirugía cardíaca, que supone la vuelta de este tipo de intervenciones –hasta ahora desarrolladas mediante conciertos con entidades privadas– a la sanidad pública.

– La *Ley 5/2021, de 26 de octubre, sobre enseñanza de religión y sus alternativas*, tiene como único objeto establecer que, en todos los niveles educativos de la CAR, la asignatura específica de religión y sus alternativas tendrán una carga lectiva máxima correspondiente a la mínima establecida, con carácter prescriptivo, en la normativa básica estatal. Ello será de aplicación a partir ya del curso escolar 2022-2023.

La fórmula legal empleada ha evitado tener que modificar, en este punto, los vigentes decretos autonómicos relativos a educación infantil, primaria, secundaria y bachillerato, los cuales quedan, a ese respecto, tácitamente derogados.

La Ley tuvo origen en una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Sección IU), y ha sido aprobada con sus votos y los del Grupo socialista. Populares y Ciudadanos votaron en contra.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. La compensación del “efecto frontera” en la financiación de la CAR

En el contexto de la tradicional demanda de compensaciones económicas por los perjuicios que, dada su situación geográfica limítrofe, le acarrearán las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales (el llamado “efecto frontera”), el Gobierno de Ignacio Ceniceros del PP, en 2019, requirió al Estado la convocatoria de la Comisión Mixta prevista en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que hasta la fecha no se había reunido en ninguna ocasión. Ante su desestimación presunta por parte del Estado se interpuso un recurso contencio-

so administrativo ante la Audiencia Nacional, resuelto por Sentencia de 16 de diciembre de 2020, que se ha conocido en 2021.

El citado precepto estatutario 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”.

La Audiencia Nacional, por una parte, aclara que se trata de una Comisión que tiene asignadas unas finalidades específicas y que es distinta de la Comisión Mixta de transferencias contemplada en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Por la otra, entiende que, a la vista de la redacción del art. 46, no existe una obligación concreta de formalización de la Comisión Mixta prevista en él. El hecho así de que el EA reconozca su posible existencia y constitución, “no obliga a que se fuerce su reunión y constitución cuando lo considere oportuno una de las partes llamadas a reunirse”.

3.2. Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria segunda del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja, de 31 de marzo de 2021

En el marco del complejo proceso de reducción general de la temporalidad en el empleo público, repetidamente instado por la justicia europea, alcanzó una notable repercusión a nivel estatal la disposición del Estatuto de personal relativa a la consolidación de los empleados interinos.

En concreto, su disposición transitoria segunda reconoce a los empleados temporales nombrados mediante proceso selectivo público, que hubieran permanecido desempeñando sus funciones en la Cámara durante un periodo ininterrumpido de al menos cinco años, su condición de “empleados públicos fijos”, con los mismos derechos, y con sujeción al mismo régimen de estabilidad e inmovilidad, que rige para el funcionariado de carrera del Parlamento de La Rioja.

Dicha previsión, a juicio del Ministerio de Administraciones Públicas, además de crear una nueva categoría de empleados públicos –algo que excede a la autonomía parlamentaria–, vulnera el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y los principios de mérito y capacidad, exigidos por nuestra Constitución. Ello motivó la interposición por parte del presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad con invocación del art. 161.2 de la CE, de cara a su suspensión provisional, que fue admitido por a trámite por el pleno del Tribunal Constitucional el 16 de septiembre.

Por su parte, el presidente del Parlamento riojano ha venido insistiendo en la idea de que su personal no se halla vinculado al Estatuto de la Función Pública.

3.3. Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 3/2021 de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El 15 de septiembre se publicó en el BOE el Acuerdo de la Comisión para iniciar negociaciones dirigidas a resolver discrepancias relativas a los art. 8, 9, 10 y 11 de la Ley.

Dichos preceptos reconocían un “crédito fiscal” a favor de los donantes que participen en las acciones previstas por la Ley (25%), que podía ser utilizado para satisfacer el pago de tributos propios de la CAR o deducirlos de la cuota de los impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o en la del impuesto sobre de sucesiones y donaciones.

Pues bien, aunque a 31 de diciembre no se había publicado todavía el acuerdo alcanzado, la Ley de medidas para 2022 modificó los arts. 8 y 10, justamente, para implementar dicho acuerdo.

La desavenencia competencial se centraba en la eventual lesión de las competencias estatales al aplicarse también este “crédito fiscal” a tributos cedidos por el Estado. La solución alcanzada ha consistido, sencillamente, en ceñir la utilización del crédito fiscal a los tributos propios, si bien ello, a su vez, estrecha bastante el margen de imputación disponible, sobre todo si se trata de aportaciones elevadas.

Las principales noticias de este segundo año de pandemia fueron la ruptura del gobierno de coalición entre el Partido Popular y Ciudadanos como consecuencia de la convocatoria de elecciones anticipadas por la presidenta Isabel Díez Ayuso, la victoria del Partido Popular en las elecciones del 4 mayo, en las que obtuvo 65 diputados (de un total de 136), la formación de un gobierno monocolor presidido por Díez Ayuso con el apoyo de Vox a su investidura y la aprobación de los presupuestos generales para 2022 tras dos años consecutivos (2020 y 2021) en los que se habían prorrogado los presupuestos de 2019.

1. Actividad político-institucional

Elecciones

La presidenta Díez Ayuso anunció el 10 de marzo la disolución anticipada de la Asamblea y la convocatoria de elecciones el 4 de mayo (un martes). El detonante fue la presentación de una moción de censura en la Región de Murcia con el apoyo del Partido Socialista y de Ciudadanos.

Tras el anuncio de la convocatoria de elecciones se registraron en la Asamblea dos mociones de censura, promovidas por de Más Madrid y el Partido Socialista, por lo que se plantearon dudas acerca de la articulación de ambos instrumentos. La cronología fue: 1) la presidenta firmó alrededor de las 12 horas del 10 de marzo el decreto de disolución de la Asamblea; 2) las mociones de censura se registraron en la Asamblea un poco después de las 13 horas; 3) la Mesa de la Asamblea admitió a trámite las mociones en una reunión telemática convocada de urgencia a las 14:30 horas; 4) el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid publicó el decreto a las 23 horas; 5) en la mañana del 11 de marzo se reunió la Mesa de la Diputación permanente, considerando disuelta la Asamblea y procediendo a la presentación de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la publicación del Decreto de disolución, acompañado por la solicitud de medidas cautelares.

El Tribunal Superior de Justicia rechazó la suspensión cautelar el 14 de marzo. El Auto consideró que la facultad de convocar elecciones queda válidamente ejercitada desde el momento en que firma el decreto de disolución y convocatoria de elecciones, y sin perjuicio de que la eficacia de esta convocatoria electoral se despliegue una vez publicado el decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La campaña se planteó en términos nacionales. Díez Ayuso presentó las elecciones autonómicas como una reválida para el gobierno central y acogió el lema

de campaña “comunismo o libertad” tras conocer que el vicepresidente del gobierno, Pablo Iglesias, encabezaría la lista de Unidas Podemos. También Ciudadanos eligió a uno de sus líderes nacionales, Edmundo Bal, portavoz en el Congreso de los Diputados, como cabeza de lista.

El Partido Socialista impugnó la candidatura del Partido Popular contestando la inclusión en la misma tanto de Toni Cantó y de Agustín Conde. En los escritos se argumenta que ambos resultan inelegibles por no figurar inscritos en el censo electoral vigente el 1 de enero de 2021, fecha en la que este quedó cerrado para dichas elecciones. Ambos se habían empadronado en Madrid el 22 y el 26 de marzo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid estimó el recurso, anulando parcialmente el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de proclamación de la candidatura del Partido Popular y acordando que los candidatos Cantó y Conde debían ser excluidos de la lista, por ser inelegibles. El recurso de amparo interpuesto por el Partido Popular fue desestimado por la STC 76/2021, de 15 de abril, con varios votos particulares.

Se eligieron 136 diputados, cuatro más que en 2019 y cuarenta y uno más que en 1983.

Obtuvieron representación cinco de los partidos de la legislatura anterior (Popular, Socialista, Podemos, Más Madrid y Vox). Ciudadanos se quedó fuera de la Asamblea al no superar la barrera electoral del 5%. El Partido Socialista perdió la segunda plaza, al ser superado en votos por Más Madrid.

Elecciones autonómicas 2019: Madrid

	Resultados 2019	Variación 2021-2019	Diputados	
Participación	71,74%	+7,47		
Abstención	28,26	-7,47		
	% s/votantes		2021	2019
PP	44,76	+22,53	65	+35
MÁS MADRID	16,99	+2,3	24	+4
PSOE	16,80	-10,51	24	-13
Vox	9,15	+0,27	13	+1
PODEMOS-IU	7,24	+1,64)	10	+3
Cs	3,57	-15,89	0	-26

Tras su victoria en las elecciones, Díaz Ayuso fue investida por la Asamblea, con el apoyo del Partido Popular y de Vox, que suman 78 diputados.

Presidencia de la Comunidad

El ejercicio de la facultad de disolución anticipada por parte de la presidenta Díaz Ayuso ha sido la decisión que ha definido el año. La portavoz de Vox en la Asamblea declaró que sus trece diputados darían su apoyo a la investidura de Díaz Ayuso “sin poner ninguna condición” y que pretendían negociar “ley por ley y presupuesto a presupuesto”. La presidenta ha decidido la composición del gobierno sin condicionamientos externos. En el nuevo gobierno no hay vicepresidencia.

Díaz Ayuso ha manifestado reiteradamente su voluntad de ocupar la presidencia regional del Partido Popular, en el congreso que está previsto que se celebre en mayo o junio de 2022. Los medios de comunicación han informado de las discrepancias entre la presidenta de la Comunidad y la dirección nacional del partido sobre la fecha y el procedimiento de elección.

Gobierno

La convocatoria anticipada de elecciones estuvo acompañada por el cese del vicepresidente y portavoz del Gobierno, Ignacio Aguado, y del resto de consejeros de Ciudadanos. Se suprimió la vicepresidencia y los consejeros populares asumieron las competencias de las áreas que hasta entonces correspondían a Ciudadanos.

La presidenta Díaz Ayuso formó un gobierno con nueve consejerías. El número y la denominación de las consejerías fue fijado mediante Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid. Son cuatro consejerías menos que en el gobierno de coalición con Ciudadanos y las mismas que tenía el gobierno de Ángel Garrido en mayo de 2018. No hay vicepresidencia. El consejo de gobierno está compuesto por cuatro mujeres, incluida la presidenta, y seis hombres. Recordemos que el anterior consejo de gobierno estaba compuesto por cuatro mujeres y diez hombres.

Los consejeros nombrados el 21 de junio de 2021 son:

Consejería de la Presidencia, Justicia e Interior

Enrique López López

Consejería de Educación, Universidades y Ciencia Portavocía del Gobierno

Enrique Ossorio Crespo

Consejería de Administración Local y Digitalización

Carlos Izquierdo Torres

Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

Paloma Martín Martín-

Consejería de Hacienda, Economía y Empleo

Javier Fernández-Lasquetty y Blanc

Consejería de Transportes e Infraestructuras

David Pérez García

Consejería de Familia, Juventud y Política Social

Concepción Dancausa Treviño

Consejería de Sanidad

Enrique Ruiz Escudero

Consejería de Cultura, Turismo y Deportes

Marta Rivera de la Cruz

Todos los consejeros forman parte del Partido Popular, a excepción de la consejera de Cultura, Turismo y Deportes, que ocupó la misma consejería en el gobierno anterior a propuesta de Ciudadanos. Siete ya eran consejeros en el anterior gobierno. Son nuevas incorporaciones Concepción Dancausa, que era viceconsejera de Vivienda y Administración Local, y Carlos Izquierdo, que era portavoz de economía del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea.

El Decreto 88/2021 de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, modificó la estructura orgánica básica de las Consejerías. Tuvo repercusión en los medios de comunicación la creación de una Oficina del Español, dirigida por Toni Cantó. La oficina tiene rango de dirección de área dentro de la Dirección General de Patrimonio Cultural.

El gobierno autonómico presentó el proyecto de ley presupuestaria, que fue aprobado por la Asamblea, después del acuerdo que alcanzó el gobierno con Vox. El acuerdo consta de trece puntos. En el capítulo de gasto destaca la gratuidad de las etapas educativas no obligatorias y, con menor coste, el programa de primera vivienda y las ayudas a las familias con miembros que padecen trastornos del espectro autista. En materia de vivienda, se acuerda que la Comunidad de Madrid estudie la posibilidad de movilizar el suelo demanial para incrementar la oferta de viviendas de alquiler. También se incluyen gastos que lanzan un mensaje político en cuestiones relacionadas con el inicio y el fin de la vida: el incremento de la dotación del plan de cuidados paliativos y la ayuda a las adolescentes embarazadas.

El acuerdo contiene medidas de reducción de gastos. La más concreta afecta a la aportación pública a Telemadrid. Se incluyen referencias más genéricas a la reducción de los gastos de estructura y de funcionamiento, y a la auditoría de todas las subvenciones. La inmigración continúa en la agenda con el acuerdo de auditar los costes de los servicios y de las subvenciones asociados a los centros de menores extranjeros no acompañados. Un tema que estuvo presente en la campaña de Vox con un polémico cartel electoral en el que contraponía los gastos de los centros de menores con la cuantía de las pensiones.

El acuerdo contiene también un objetivo genérico de disminuir los plazos de pago a los proveedores, sin fijar plazos concretos ni coste. Igualmente impreciso es el compromiso del gobierno autonómico de estudiar la posibilidad de personarse en las acciones judiciales que se desarrollen en aquellos asuntos que pongan en grave riesgo la seguridad personal de los ciudadanos o sus propiedades, ante infracciones administrativas o penales provocadas por grupos organizados o individuos. Un punto que suscita muchas preguntas sobre las medidas concretas que puede conllevar es el relativo a la igualdad en el fomento del empleo. El acuerdo señala que la Comunidad de Madrid se compromete a mantener el

“principio de igualdad” en todas las convocatorias de ayudas o incentivos para el empleo, “sin discriminación” entre los perceptores.

El consejo de gobierno ha presentado cuatro proyectos de ley en la Asamblea desde julio a diciembre, incluido el proyecto de presupuestos. Ha planteado dos iniciativas legislativas de rebaja de tributos: reducción de la escala de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. La primera iniciativa aprobada por el consejo de gobierno fue el Proyecto de Ley maestra de libertad de elección educativa de la Comunidad de Madrid. Este proyecto esboza un modelo educativo que diverge del aprobado por el Estado en relación con la educación concertada y la educación especial.

También ha presentado un proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Diputados para eliminar la potestad de los parlamentos autonómicos de proponer candidatos para ocupar las plazas de magistrado en la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.

Asamblea

En los últimos meses de la XI Legislatura se celebraron seis sesiones plenarios. Dos en enero con carácter extraordinario, dedicadas con carácter monográfico a la evolución del Covid-19 y a las consecuencias del temporal de nieve (borrasca Filomena). La disolución de la Asamblea por la convocatoria de elecciones supuso la finalización sin conclusiones de las comisiones de investigación sobre Avalmadrid y sobre la situación provocada por el Covid-19 en los centros residenciales de mayores.

El número final de bajas de diputados durante la XI Legislatura, a fecha de 10 de marzo de 2021, fue de 20, sin cambios respecto a la situación con la que había acabado el año anterior. Las bajas por grupos parlamentarios fueron: 7 del Grupo Popular, 5 del Grupo socialista, 4 de Ciudadanos, 3 de Más Madrid y 1 de Unidas Podemos-IU.

La XII Legislatura comenzó con una Asamblea compuesta por 65 mujeres y 71 hombres. Fue elegida como presidenta de la Asamblea Eugenia Carballido Berlanga, del Grupo Popular. La Mesa está compuesta por cuatro diputados del Grupo Popular (incluida la presidenta), un diputado del Grupo Vox (vicepresidente segundo), una diputada del grupo Mas Madrid (vicepresidenta tercera) y un diputado del Grupo Socialista (secretario segundo).

En las portavocías de los grupos repiten Alfonso Serrano (Popular) y Rocío Monasterio (Vox). Completan la junta de portavoces Mónica García (Más Madrid), Juan Lobato (Socialista) y Carolina Alonso (Unidas Podemos). Al comienzo de la legislatura, la portavocía del Grupo Socialista correspondió a Hana Jalloul, que había sido la número 2 en la lista electoral encabezada por Ángel Gabilondo. La sustitución se produjo después de la victoria de Juan Lobato en las primarias del partido en la región.

Los cabezas de lista del Partido Socialista, Ángel Gabilondo, y de Unidas Podemos, Pablo Iglesias, no tomaron posesión del acta de diputado. Ángel Gabilondo fue nombrado Defensor del Pueblo. En los primeros meses de legislatura ha habido además 13 bajas: 10 del Grupo Popular y 2 del Grupo Socialista.

La Mesa acordó por unanimidad la siguiente composición para las Comisiones Permanentes Legislativas, así como para la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones y la Comisión de Radio Televisión Madrid: Grupo Parlamentario Popular: 8 diputados; Grupo Parlamentario Más Madrid: 3 diputados; Grupo Parlamentario Socialista: 3 diputados; Grupo Parlamentario Vox en Madrid: 2 diputados; y Grupo Parlamentario Unidas Podemos: 1 diputado. La Comisión de Participación está compuesta por 2 diputados de cada grupo parlamentario.

Se han constituido dos comisiones de estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid, la primera, y la recuperación económica a través de los fondos europeos, la segunda.

Se ha creado también una comisión de investigación sobre la posible incidencia de la entrada del coronavirus a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. La creación de esta comisión fue una iniciativa del Grupo Popular y el Pleno rechazó la oposición manifestada por los Grupos Parlamentarios Más Madrid y Socialista. Por el contrario, la Asamblea rechazó la creación de una comisión de investigación sobre la gestión de las residencias de mayores durante la pandemia, planteada por los grupos de la izquierda. Votaron en contra los diputados populares y se abstuvieron los de Vox.

El Pleno de la Asamblea, en su sesión del 8 de julio de 2021, designó Senadores en representación de la Comunidad de Madrid a los siguientes diputados:

- A propuesta del Grupo Parlamentario Popular: Ana Camins, Paloma Adrados Gautier, Alicia Sánchez-Camacho, Eduardo Raboso y Jaime Miguel de los Santos.
- A propuesta del Grupo Parlamentario Más Madrid: Pablo Gómez Perpinyà
- A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista: Pilar Llop, quien renunció tras ser nombrada ministra de Justicia el 12 de julio. Fue sustituida por José Cepeda, nombrado por Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 16 de septiembre de 2021.

El Tribunal Supremo confirmó en julio la condena de 1 año y 7 meses de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena a la ex portavoz de Unidas Podemos en la Asamblea de Madrid, Isabel Serra, por un delito de atentado por su participación en unos incidentes con la policía municipal durante una protesta contra un desahucio en 2014. Serra no recogió su acta en la Asamblea de Madrid tras las elecciones del 4 de mayo.

2. Actividad normativa

No se aprobó ninguna ley en el final de la XI Legislatura. Esta concluyó con solo dos leyes aprobadas. Una modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid para priorizar el mecanismo de la declaración responsable en los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edi-

ficación y uso del suelo. La segunda ley para el reconocimiento de una universidad privada.

En los primeros meses de la XII Legislatura se han aprobado cuatro leyes:

– Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Proposición de ley a iniciativa del Grupo Popular. Tramitada a través del procedimiento en lectura única ante el Pleno. Se aprobó con 64 votos a favor del PP y 13 abstenciones de Vox, mientras la izquierda votó en contra.

La nueva ley establece que el mandato del director general sea de cuatro años (antes eran 6 años), no renovables, contados desde su nombramiento. La modificación también prevé que si no hay acuerdo de dos tercios de la Asamblea para nombrar a un nuevo director general, el gobierno podrá nombrar a un administrador provisional. Para la ratificación del nombramiento del administrador provisional por parte de la Asamblea se requiere únicamente la mayoría absoluta (en segunda votación).

Asimismo, la ley establece que los miembros del consejo de administración serán elegidos por la Asamblea de Madrid de entre los propuestos por los grupos parlamentarios. Anteriormente, la ley disponía que los grupos parlamentarios proponían a cuatro candidatos y las organizaciones profesionales y sociales a cinco candidatos. La nueva ley elimina la intervención de las organizaciones profesionales y sociales en la propuesta de candidatos.

La entrada en vigor de la ley supuso el cese del anterior director, José Pablo López, que llevaba en el cargo desde 2017. Aplicando el nuevo procedimiento, el gobierno regional nombró como administrador provisional a José Antonio Sánchez. La Asamblea de Madrid ratificó el nombramiento en una segunda votación con los votos del Vox y el PP, tras alcanzar ambos grupos un acuerdo que supondrá una reducción del 10% del presupuesto de la cadena pública.

– Ley 2/2021, de 15 de diciembre, de Reducción de la Escala de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre. Proyecto de ley tramitado a través del procedimiento en lectura única ante el Pleno.

– Ley 3/2021, de 22 de diciembre, de Supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Proyecto de ley tramitado a través del procedimiento en lectura única ante el Pleno.

– Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022. De acuerdo con la información pública facilitada por el gobierno regional, las cuentas públicas suman 23.033 millones de euros, un 14,8% más que en 2019, e incluyen fondos europeos Next Generation por importe de 746,4 millones que la Comunidad de Madrid recibirá en 2022. La elaboración de los presupuestos parte de una previsión de crecimiento de la economía madrileña del 6,1%, y de una dinamización del mercado de trabajo que podría situarse en el 3,4%, con cerca de 105.500 nuevos ocupados en la región.

Ofrecemos a continuación los datos de la XII legislatura y la comparación con las anteriores:

Leyes aprobadas IX, X, XI y XII legislatura

	<i>XII Legislatura</i>	<i>XI Legislatura</i>	<i>X Legislatura</i>	<i>IX Legislatura</i>
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	2 (100%)	4 (9%)	1 (4%)
Proyecto de Ley-Presupuestos	1	0	4 (9%)	4 (17%)
Total Proyectos de Ley	3	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	1	0	7 (15%)	2 (8%)
Proposiciones de Ley-Urgencia + lectura única		0	1 (2%)	0
Total Proposiciones de Ley	1	0	21 (47%)	4 (17%)
Total Leyes aprobadas	4	2	44	23

Las principales normas de rango reglamentario han estado dedicadas a establecer limitaciones temporales frente Covid-19. En el campo organizativo destacan el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid; y el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

El gobierno regional ha desarrollado la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. El Decreto 225/2021, de 6 de octubre, del Consejo de Gobierno, crea y regula el registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir y la comisión de garantía y evaluación.

Ante la confluencia entre el ingreso mínimo vital aprobado por el Gobierno central y la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social encargó el pasado mes de mayo la realización de un estudio. No se han producido modificaciones en la regulación de la renta mínima de inserción.

La Comunidad de Madrid no aparece en el listado de Comunidades Autónomas que han aprobado normas para simplificar los procedimientos para gestionar los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU).

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Se ha querido configurar la presidencia de la Comunidad como un contrapeso o un contrapoder a la presidencia del gobierno central. Ambos presidentes se reunieron en La Moncloa el 9 de julio, en un encuentro que finalizó sin acuerdos. Durante el año se han sucedido las polémicas entre ambos gobiernos, con motivo de la gestión de la pandemia, los indultos a los condenados por el juicio del *procés* o el reparto de los fondos europeos de recuperación. Con ocasión de la XXIV Conferencia de Presidentes, celebrada en Salamanca el 30 de julio de 2021, la presidenta Díaz Ayuso reclamó que el orden del día de la conferencia se conozca con mayor antelación.

La Asamblea ratificó el Convenio de cooperación entre el Servicio Canario de Salud y la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Sanidad, para la gestión compartida del procedimiento de contratación del proyecto de compra pública de innovación denominado Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (Zikad) y se autoriza un gasto plurianual derivado del mismo por un importe de 788.000 euros para los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

No ha habido autos o sentencias relevantes en relación con conflictos de competencias o recursos de inconstitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

I. Actividad político-institucional

La Comunidad Autónoma de Murcia sufrió un auténtico terremoto político-institucional en el año 2021, con importantes consecuencias no sólo en la Región de Murcia sino también en otras Comunidades Autónomas (singularmente en la Comunidad Autónoma de Madrid) y en el conjunto de las inercias y equilibrios políticos de todo el país. Cs, que gobernaba en coalición con el PP, presentó una moción de censura apoyada por el PSOE con la hasta entonces consejera y portavoz del Gobierno regional, Ana Martínez Vidal (Cs), lideresa de un Grupo Parlamentario de sólo 6 diputados del total de 45 que componen la Asamblea Regional, como candidata a la Presidencia de la Comunidad. En el Ayuntamiento de la capital de la Región, se reprodujo la operación, pero con candidato a alcalde del Partido Socialista. Fracasó finalmente la moción autonómica, no así la municipal.

Como consecuencia, el presidente López Miras reconfiguró profundamente la composición de su Consejo de Gobierno. Damos cuenta aquí de los hitos principales del proceso, por orden cronológico.

Al inicio de 2021, los consejeros del Gobierno de coalición PP-Cs de López Miras eran los siguientes:

–Isabel Franco Sánchez: vicepresidenta y consejera de Mujer, Igualdad, LGT-BI, Familias y Política Social (Cs).

–Javier Celdrán Lorente: consejero de Presidencia y Hacienda (PP).

–Ana Martínez Vidal: consejera de Empresa, Industria y Portavocía (Cs).

–María Cristina Sánchez López: consejera de Turismo, Juventud y Deportes (PP).

–María Esperanza Moreno Reventós: consejera de Educación y Cultura (PP).

–Antonio Luengo Zapata: consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (PP).

–Beatriz Ballesteros Palazón: consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública (Cs).

–José Ramón Díez de Revenga Albacete: consejero de Fomento e Infraestructuras (PP).

–Manuel Villegas García: consejero de Salud (PP).

–Miguel Motas Guzmán: consejero de Empleo, Investigación y Universidades (Cs).

Ya antes de que se presentara la moción de censura, hubo dos movimientos en el Ejecutivo regional. Por un lado, la dimisión el 20 de enero de 2021, de Manuel Villegas García, consejero de Salud (PP), forzada por presión de Cs tras conocerse la vacunación presuntamente irregular (anterior a la fecha correspondiente por franja de edad) de unos 400 funcionarios y altos cargos de la Consejería de Salud, incluido el propio consejero. Fue sustituido en el cargo por Juan José Pedreño Planes. Por otro lado, Ana Martínez Vidal, Coordinadora Autonómica de Cs desde septiembre de 2020 (desplazando así políticamente el liderazgo de Isabel Franco Sánchez, cabeza de lista electoral en 2019 y vicepresidenta del Gobierno regional), inició un proceso de renovación de la organización que también acabaría afectando a la composición del Ejecutivo Autonómico. Beatriz Ballesteros Palazón, consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública (a propuesta de Cs, pero no afiliada) acabó dimitiendo el 18 de febrero de 2021 y siendo sustituida José Gabriel Sánchez Torregrosa, hasta entonces secretario general de la Consejería de Martínez Vidal.

Muy poco después, el 10 de marzo de 2021, se presentó la moción de censura Cs-PSOE antes citada, para hacer presidenta de la CARM a la nueva lideresa naranja, firmada por los 6 diputados regionales de Cs. Como consecuencia inmediata, López Miras cesó a Martínez Vidal y a los demás consejeros de Cs, salvo a la vicepresidenta del Gobierno regional y rival de Martínez Vidal, Isabel Franco Sánchez, que además asumió más competencias.

El 12 de marzo López Miras incorporó al Ejecutivo a 3 nuevos consejeros de Cs (M^a Valle Miguélez Santiago, consejera de Empresa, Industria y Portavocía; Francisco Álvarez García, consejero de Empleo, Investigación y Universidades; y Antonio Sánchez Lorente, consejero de Transparencia, Participación y Administración Pública) y el Grupo Parlamentario de esta formación política se parte en dos. De los 6 parlamentarios, sólo Martínez Vidal y Molina Gallardo mantuvieron su apoyo a la moción de censura, Alberto Castillo (presidente de la Asamblea) se abstuvo y los otros 3 votaron en contra. Estos cuatro disidentes, que alegaron haber firmado la moción que venía preparada desde la dirección nacional del partido bajo el engaño de que PP y Vox habría acordado disolver el Parlamento, fueron finalmente expulsados de la formación.

Los proponentes de la moción sumaron entonces los apoyos de los 2 diputados de Podemos e intentaron sin éxito obtener el voto de los 3 diputados díscolos de Vox. Así, pues, finalmente el 18 de marzo la moción de censura fue rechazada: 21 votos a favor (17 PSOE, 2 Podemos, 2 Cs), 23 en contra (16 PP, 4 Vox, 3 Cs) y 1 abstención (Cs). Para asegurar el voto negativo de los diputados de Vox enfrentados con la dirección de su partido, López Miras dio entrada en el Gobierno regional, el 3 de abril, a uno de ellos: María Isabel Campuzano Martínez, como consejera de Educación y Cultura. En esa misma fecha, se incorporó también Marcos Ortuño Soto (PP) como consejero de Presidencia, Turismo y Deportes, pasando el consejero de Presidencia y Hacienda a encargarse de Economía, Hacienda y Administración Digital y cesando en sus puestos las consejeras del Partido Popular Cristina Sánchez López y M^a Esperanza Moreno Reventós (Turismo, Juventud y Deportes; y Educación y Cultura), respectivamente.

No terminaría ahí la recomposición del Ejecutivo autonómico. Sólo tres semanas después de haber sido nombrado consejero, Francisco Álvarez García dimitió para tomar el control del Grupo Parlamentario de Cs, donde los diputados expulsados de la formación tenían ya mayoría (4 vs. 2) al contar con el apoyo de Alberto Castillo (presidente de la Asamblea). Se reordenaron entre los miembros del Gobierno las competencias relativas a Empresa, Industria, Portavocía, Empleo y Universidades.

Finalmente, y por motivos personales ya no vinculados a la moción de censura, Javier Celdrán Lorente (PP) dimitió el 25 de junio de 2021, como consejero de Economía, Hacienda y Administración Digital, siendo sustituido por el hasta entonces secretario general de la Consejería, Luis Alberto Marín González.

Cerrando todos estos acontecimientos, el 4 de julio, Ana Martínez Vidal renunció a su cargo de Coordinadora de Cs en la Región de Murcia, si bien mantuvo su escaño en la Asamblea.

Tras una última reordenación de competencias (Transparencia, Participación, Administración Pública, Seguridad y Emergencias) entre los miembros del Consejo de Gobierno, el año 2021 finalizó con la siguiente composición del Ejecutivo autonómico:

–Fernando López Miras: presidente (PP).

–Isabel Franco Sánchez: vicepresidenta y consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (expulsada Cs).

–Marcos Ortuño Soto: consejero de Presidencia, Turismo y Deportes (PP).

–Luis Alberto Marín González: consejero de Economía, Hacienda y Administración Digital (PP).

–María del Valle Miguélez Santiago: consejera de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía (expulsada Cs).

–María Isabel Campuzano Martínez: consejera de Educación y Cultura (expulsada de Vox).

–Antonio Luengo Zapata: consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (PP).

–Antonio Sánchez Lorente: consejero de Transparencia, Seguridad y Emergencias (expulsado Cs).

–José Ramón Díez de Revenga Albacete: consejero de Fomento e Infraestructuras (PP).

–Juan José Pedreño Planes: consejero de Salud (PP).

II. Actividad normativa

El año 2021 comenzó con la aprobación definitiva y sin modificaciones de la propuesta de reforma de los art. 25 y 33 del Estatuto de Autonomía de Murcia para eliminar los aforamientos de los parlamentarios autonómicos y de los miembros del Consejo de Gobierno, remitida a Cortes Generales por el Parlamento regional en el año 2017.

Una vez desatada la crisis institucional antes descrita, fue muy distinta la suerte que corrió la propuesta de reforma integral del Estatuto de Autonomía de Murcia, aprobada por unanimidad de la Asamblea Regional en 2019 y admitida a trámite en el Congreso de los Diputados el 13 de diciembre de ese mismo año. Por acuerdo de 14 de diciembre de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados aceptó la solicitud de retirada de la iniciativa de reforma estatutaria aprobada por la Asamblea Regional de Murcia, de 1 de diciembre. Esa decisión vino precedida de una modificación urgente Reglamento del Parlamento murciano para incluir el nuevo art. 225, que —a diferencia del anterior art. 221.2— no recoge la obligación de que el acuerdo de retirada de iniciativas ante las Cortes Generales sea adoptado por el mismo quorum de votación requerido para la aprobación de aquellas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto. Esta modificación reglamentaria fue aprobada con los votos de la mayoría gubernamental.

La decisión de retirar la propuesta de reforma estatutaria y de hacerlo previa modificación de la mayoría parlamentaria exigida para ello fue, lógicamente, objeto de un enconado enfrentamiento político. El Partido Popular alegaba que las 53 enmiendas presentadas por PSOE, Cs y Podemos (principalmente, las relativas a la limitación de mandatos del presidente de la CARM y a la reorganización de los grupos parlamentarios en los casos de transfuguismo) rompían el consenso unánime con el que la propuesta de reforma del Estatuto se aprobó en la Asamblea Regional y se manifestaba dispuesto a seguir adelante con la iniciativa si se retiraban las mismas. La oposición, por el contrario, las calificaba de enmiendas técnicas que mejoraban el texto y censuraron duramente el modo de articular la decisión de renunciar a la reforma estatutaria. En todo caso, los consensos anteriores a la crisis institucional estaban claramente rotos. A fecha de cierre de este informe, Podemos ha anunciado recurso ante el Tribunal Constitucional contra el Acuerdo de la Asamblea Regional de retirar la propuesta de reforma estatutaria y contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que la aceptó.

El año 2020 finalizó sin que se llegara a aprobar la Ley de Presupuestos para el año 2021. La crisis institucional antes descrita provocó un retraso aun mayor en 2021, siendo finalmente aprobada, como *Ley 1/2021, de 13 de junio*, una vez recuperada la estabilidad gubernamental y parlamentaria. Las líneas principales de la norma son las siguientes: un límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto consolidado de la Administración General del Estado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos autónomos de 5.378.465.284, 12 euros; un límite de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, que no podrá superar los 384.071.200 euros (deuda viva), con determinadas excepciones; junto con medidas de reconstrucción social y reactivación económica por la situación creada por la pandemia Covid-19, se recogen medidas de minoración de los efectos de los terremotos acaecidos en la ciudad de Lorca en el año 2011 y concretas bonificaciones fiscales novedosas (Título VI de la norma).

Los presupuestos correspondientes a 2022 tampoco han sido aprobados antes del 31 de diciembre de 2021, pero sí se avanzó mucho en la tramitación parlamentaria, de modo que es de prever que la norma pueda ser finalmente aprobada en enero de 2022. Sus ejes fundamentales son los siguientes: un límite máximo de

gasto no financiero del Presupuesto consolidado de la Administración General del Estado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos autónomos de 5.410.262.001,00 euros; un límite de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, que no podrá superar los 304.198.214 euros (deuda viva), con determinadas excepciones; se mantienen las medidas de reconstrucción social y reactivación económica por la situación creada por la pandemia Covid-19 y de minoración de los efectos de los terremotos acaecidos en la ciudad de Lorca en el año 2011; se incorporan medidas de reparación de los daños causados por la DANA de septiembre de 2019; también transferencias relativas a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia incluidos en los fondos de financiación regional; nuevas deducciones por alquiler de vivienda habitual de jóvenes, familias numerosas y discapacitados y para mujeres trabajadoras al cuidado de hijos menores de 18 años o personas dependientes (IRPF); y progresiva rebaja en la tributación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, extendiendo la deducción del 99% de la cuota a colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad.

El resto de la legislación autonómica ordinaria del año 2021 quedó reducida a sólo cinco leyes más del Parlamento murciano, todas aprobadas en el segundo semestre del año:

– *Ley 2/2021, de 1 de julio, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.* Mediante la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, la Asamblea Regional aprobó, por unanimidad, a iniciativa del entonces presidente Garre, la limitación a dos mandatos del presidente de la Comunidad Autónoma. La CARM era una de las pocas Autonomías que establecían esta limitación. El presidente López Miras accedió al cargo en 2017, tras la dimisión de su predecesor, a mitad de la Legislatura anterior, siendo reelegido en 2019. De este modo, vigente la limitación de mandatos, pese a no haber cumplido 8 años en el cargo, López Miras no podía presentarse a la reelección en 2023. La derogación de esta norma tuvo una rápida pero muy enfrentada tramitación en el Parlamento autonómico, siendo aprobada por 23 votos a favor, 21 en contra y 1 abstención.

– *Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia,* que pretende regular y reordenar el sistema de servicios sociales autonómicos, estableciendo un marco normativo para las actuaciones públicas y privadas en esta materia. Se prevé un contenido básico del catálogo de prestaciones, se establece una organización territorial de los servicios y se recoge un régimen de infracciones y sanciones que ha de velar por la protección y la garantía de los derechos, no sólo de los usuarios sino también de las entidades y personas responsables de los servicios.

– *Ley 4/2021, de 16 de septiembre, por la que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor,* que refuerza el control de vertidos recogido en los art. 21, 22 y 23 de la norma original.

– *Ley 5/2021, de 22 de noviembre, de incremento del importe de las plazas en los conciertos sociales del sector de personas con discapacidad,* que incrementa en un 3,25% de tales conciertos.

– *Ley 6/2021, de 23 de diciembre, por la que se regula la intervención integral de la atención temprana en el ámbito de la Región de Murcia*, que pretende reforzar los mecanismos de atención temprana, universal y gratuita, de la población infantil menor de seis años con trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlos.

Una vez resuelta la crisis institucional y de gobierno, el Ejecutivo regional dictó, a partir del mes de mayo de 2021, seis Decretos-leyes, todos posteriormente convalidados por el Parlamento autonómico. A diferencia de lo ocurrido en otras ocasiones, los seis incorporan en su Preámbulo una justificación suficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” para su aprobación. Son los siguientes:

– *Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo, de reactivación económica y social tras el impacto del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras*. Modifica, entre otras normas: la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de Murcia; la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Transporte Público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia; la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda y Lucha contra la ocupación de la Región de Murcia; y la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

– *Decreto-ley 2/2021, de 19 de mayo, por el modifica la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*.

– *Decreto-ley 3/2021, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo, de reactivación económica y social tras el impacto del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras*.

– *Decreto-ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental*. Modifica, entre otras normas: la Ley 8/2002, de 30 de octubre, por la que se crea el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA); la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia; la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia; y la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública.

– *Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor*.

– *Decreto-ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia*.

En el ámbito estrictamente reglamentario encontramos este año un número muy elevado de Decretos. Ello es atribuible, en buena parte, a la crisis institucio-

nal que, por un lado, mantuvo paralizada la actividad normativa del Parlamento durante varios meses y, por otro, hizo necesaria la frecuente aprobación de cese y nombramientos de altos cargos directivos, así como de redistribución de competencias entre las distintas consejerías. En todo caso, cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos, de un total de 398 en el año 2021:

– Decretos del Presidente por los que se establecen medidas restrictivas de derechos y libertades, dictados al amparo 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. Concretamente, los decretos 1/2021, de 4 de enero; 2/2021, de 8 de enero; 3/2021, de 11 de enero; 4/2021, de 14 de enero; 5/2021, de 19 de enero; 9/2021, de 26 de enero; 10/2021, de 2 de febrero; 11/2021, de 9 de febrero; 12/2021, de 9 de febrero; 13/2021, de 16 de febrero; 14/2021, de 17 de febrero; 17/2021, de 23 de febrero; 18/2021, de 23 de febrero; 19/2021, de 2 de marzo; 20/2021, de 9 de marzo; 29/2021, de 16 de marzo; 30/2021, de 16 de marzo; 32/2021, de 23 de marzo; 33/2021, de 30 de marzo; 43/2021, de 6 de abril; 44/2021, de 6 de abril; 50/2021, de 13 de abril; y 53/2021, de 27 de abril.

– Decreto n.º 99/2021 de 13 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia.

– Decreto n.º 83/2021, de 15 de abril, por el que se regulan los cotos intensivos en la Región de Murcia.

– Decreto n.º 149/2021, de 29 de julio, de concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos de la Región de Murcia para la prestación de servicios de conciliación de la vida laboral y la vida privada, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

– Decreto de n.º 152/2021, de 29 de julio, por el que se establece la regulación de los precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

– Decreto n.º 299/2021, de 23 de diciembre, sobre promoción profesional del personal empleado público para el año 2021.

– Decreto n.º 296/2021, de 23 de diciembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público extraordinaria para la estabilización de empleo temporal de la Administración Pública de la Región de Murcia para el año 2021.

– Decreto n.º 327/2021, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar por concesión directa al Excmo. Ayuntamiento de Cartagena para la redacción del proyecto de ejecución y estudios complementarios de las obras para la realización de las actuaciones que sean necesarias para eliminar la presencia de fangos y lodos en las zonas de baño del municipio de Cartagena en el Mar Menor.

III. Relaciones de colaboración y conflicto

Como es habitual, en el año 2021 no se ha firmado ningún convenio de colaboración con otras Comunidades Autónomas. Por el contrario, ha subido ligeramente el número de convenios suscritos con la Administración General del

Estado, principalmente para afrontar la gestión de la pandemia por Covid-19. Por orden cronológico, son los siguientes:

– *Convenio de colaboración entre la Consejería de Mujer, Igualdad, LGT-BI, Familias y Política Social y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para regular la colaboración necesaria en relación al sistema de información de usuarios de servicios sociales (SIUSS) en versión web, para la cesión del código fuente de la aplicación informática e intercambio de información (11/03/2021).*

– *Convenio entre el Ministerio Sanidad y la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre la adhesión al uso de la aplicación “Radar Covid-19” (29/04/2021).*

– *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y la Consejería de Educación y Cultura, 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 (01/07/2021).*

– *Convenio entre el Ministerio de Consumo y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Empresa, Industria y Portavocía, para la constitución de la junta arbitral de consumo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (10/08/2021).*

– *Convenio entre el Ministerio de Hacienda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en aplicación de lo establecido en el art. 4.4 del Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19 (14/09/2021).*

– *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia (03/12/2021).*

En el ámbito de la conflictividad jurídico-constitucional, 2021 ha traído únicamente dos datos destacables:

– La STC 53/2021, de 15 de marzo, ha estimado el Recurso de amparo nº 6546-2018, promovido por don Óscar Urralburu Arza, diputado de la Asamblea Regional de Murcia y portavoz del Grupo Parlamentario Podemos de dicha cámara, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento murciano, de 6 de septiembre de 2018, por el que se desestimó la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo del mismo órgano, de 28 de mayo de 2018, que inadmitió a trámite proposición de ley de modificación de la Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los derechos y deberes de los usuarios del sistemas sanitario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (9L/PPL-085), presentada por el recurrente. El Tribunal ha entendido que existió vulneración de su derecho al ejercicio del cargo público parlamentario (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), por lo que declara la nulidad del citado acuerdo de la Mesa de la cámara. En aplicación de la consolidada doctrina de ese Tribunal sobre el control de las Mesas

de los Parlamentos sobre el ejercicio por los Gobiernos de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley que supongan un aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos, se consideró que la actuación de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia no verificó suficientemente la motivación aportada por el Consejo de Gobierno murciano para interponer el veto.

– La STC 112/2021, de 13 de mayo, ha desestimado íntegramente el recurso de inconstitucionalidad nº 5178/2020 que el Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados presentó 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. La elaboración de esta norma y su aplicación había venido enfrentando duramente al grupo recurrente con el Gobierno regional. Se trata de un asunto de gran impacto social y político en la CARM desde hace décadas. En concreto, se impugnaron 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.3^a, disp.trans.4^a y anexo i. Según se señala en la propia sentencia, el hilo conductor del recurso era la presunta inconstitucionalidad de las fuertes restricciones a la agricultura. Se alegaba la quiebra del necesario equilibrio entre medio ambiente y actividad socioeconómica, que haría imposible la actividad económica que más empleo y riqueza proporciona al Campo de Cartagena, sin que se articule alternativa alguna en plazos razonables para la adaptación de las actividades agrícolas afectadas. Un desequilibrio que sería inconstitucional por motivos tanto competenciales como sustantivos. De un lado, se denunciaba la invasión de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 y 8 CE, en relación con los art. 33.2, 132.2 y 149.1.22 y 23 CE. De otro, se sostenía en el recurso que la delimitación de las zonas 1 y 2 en que se subdivide el ámbito de aplicación de la ley y, en particular, la de la zona 1 donde las restricciones a la agricultura son mayores, resultaba arbitraria (contraria, por tanto, al art. 9.3 CE), y que los requerimientos y condiciones impuestos a la actividad agrícola vulneraban el contenido esencial de los derechos recogidos en los art. 33.2 y 38 CE.

1. Actividad político-institucional

La pandemia derivada del coronavirus Covid-19 ha estado en el centro de la vida política, económica y social, toda vez que, a pesar del alto número de personas que fueron vacunadas, incluso con la tercera vacuna y el comienzo de la vacunación infantil, en el año 2021 se han producido diversas olas de contagio, principalmente la última de la cepa Ómicron, que ha elevado el número de personas contagiadas a cifras altísimas en el mes de diciembre, aunque con bajos resultados en fallecimientos y hospitalización. No obstante, la salud de las personas se ha visto resentida y su vida condicionada por la presencia del coronavirus. También se ha visto afectada la economía, singularmente la del ocio, que ha sufrido importantes restricciones. Y, en especial, los enormes esfuerzos dedicados en la atención primaria y hospitalaria no han podido evitar una situación de agravamiento en la prestación de los servicios sanitarios a la ciudadanía.

Las medidas adoptadas han sido de todo tipo. La más importante la vacunación que ha recibido una excelente respuesta de la ciudadanía, lo que ha permitido alcanzar altísimas cotas de población vacunada. En segundo lugar, las medidas restrictivas de toda índole, llegando incluso al confinamiento de diversos términos municipales, a la suspensión de la celebración de fiestas locales, y a la limitación de horarios de la hostelería y restaurantes. También se han establecido incentivos económicos a los sectores más afectados, tanto desde la concesión de ayudas o subvenciones como de incentivos fiscales. De ahí que gran parte de la actividad administrativa de este año 2021 haya ido dirigida a ello, y así cabe reseñar el largo número de Decretos Forales de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra y de Ordenes Forales de la consejera de Salud. Estas han sido en su práctica totalidad refrendadas por los Tribunales.

Aunque el verano pareció ofrecer una tregua, el año 2021 concluye con una situación muy difícil derivada de la variante Ómicron del coronavirus: elevado número de contagios, colapso de los servicios sanitarios, imposición del uso de mascarillas en el exterior, y otras recomendaciones y limitaciones tanto a la vida familiar como social.

Además de ello, el mes de diciembre de 2021 ha traído otras desgracias en forma de riadas a causa de las intensas lluvias que han provocado dos personas fallecidas y gran número de daños en la zona norte de Navarra, Pamplona y comarca, y en la Ribera del Ebro.

Por lo demás, cabe señalar que en el plano político el año 2021 es continuista, dada la estabilidad del Gobierno presidido por la Sra. Chivite. Puede verse

en el gran número de leyes forales aprobadas, en la aprobación dentro de plazo de los Presupuestos Generales de Navarra para 2022, así como la convalidación de los seis Decretos-leyes Forales aprobados por el Gobierno. En esta situación de estabilidad gubernamental, con el apoyo parlamentario de EH Bildu, procede referirse a varios episodios de una cierta crisis. Por un lado, la dimisión del consejero Sr. Manuel Ayerdi, al ser investigado por el Tribunal Supremo por conceder 2,6 millones de euros en créditos a una empresa, que incluso llevó a la modificación de la Ley Foral del Gobierno de Navarra y su presidente (Ley Foral 6/2021). Fue sustituido por el Sr. Mikel Irujo, procedente asimismo de Geroa Bai como el anterior consejero. Por otra parte, el Gobierno ha tenido que retirar del Parlamento su propuesta de modificación del Convenio Económico, ante la previsible falta de apoyo de sus socios. Y finalmente, tampoco se ha culminado el proceso de transferencias en materia de tráfico, a pesar de los diversos anuncios de su inminencia.

El enfrentamiento entre el Gobierno y Navarra Suma sigue *in crescendo*, de modo que los presupuestos generales de Navarra se pactaron con EH Bildu, sin que se aceptara enmienda alguna de Navarra Suma, que había lanzado una propuesta de pacto presupuestario al Gobierno que éste entendió que era inasumible. Esta situación se hizo perfectamente visible en el debate del estado de la Comunidad Foral celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2021 en las intervenciones de la presidenta Sra. Chivite y del líder opositor Sr. Esparza, así como en el resultado del mismo puesto de las 21 propuestas de resolución presentadas se aprobaron 10, ninguna de Navarra Suma. Entre las resoluciones aprobadas destaca la creación de una ponencia que estudie la actualización del Amejoramiento del Fuero.

El enfrentamiento ha afectado asimismo al Ayuntamiento de Pamplona, gobernado por Navarra Suma pero sin mayoría. Por un lado, desde el Gobierno se postula la modificación del régimen de financiación de las entidades locales, con la supresión de la Carta de Capitalidad de Pamplona. Así el Parlamento de Navarra ha rechazado la moción presentada por Navarra Suma para que se mantuviera la Carta de Capitalidad (sesión plenaria de 18 de noviembre de 2021). Por otro, los presupuestos municipales presentados por Navarra Suma han sido rechazados por el Pleno municipal (14 votos frente a 13).

2. Actividad normativa

Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2021 es de 20 leyes forales, un número similar al del año anterior (22 leyes forales), a las que hay que adicionar 6 Decretos-Leyes Forales.

A) Presupuestos, tributos y fondos europeos

A finales de 2021 se han aprobado y publicado las dos leyes forales más relevantes en materia financiera, como son la Ley Foral 18/2021, de 29 de diciembre,

de Presupuestos Generales de Navarra para 2022 y la Ley 19/2021, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, que suele acompañar anualmente a la anterior.

La Ley Foral 18/2021 establece en 5.273.126.597 euros la cuantía de los presupuestos generales de Navarra para 2022. Se produce un notable incremento presupuestario debido tanto a la llegada de los fondos europeos NGEU como para tratar de dar solución a las necesidades derivadas de la pandemia del Covid-19. El nivel de endeudamiento se fija en relación a la financiación del déficit previsto del 0,9% del PIB. Dentro de sus disposiciones adicionales destacan las referidas a personal tanto de carácter general (presentación electrónica de solicitudes y plazos en días naturales) como sobre todo al personal sanitario en orden a paliar su carencia especialmente en estos momentos de pandemia. Y de sus disposiciones finales cabe resaltar la limitada modificación del art. 133.5 de la Ley Foral de la Administración Foral y su Sector Público Institucional, y la más amplia de la Ley Foral del Derecho a la Vivienda en Navarra.

La Ley Foral 19/2021 modifica un largo número de leyes forales del ámbito tributario: Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial y de los catastros de Navarra, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, 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 Haciendas Locales de Navarra.

Interesa resaltar, por un lado, las modificaciones sobre el IPRF que se centran en la deflactación de la tarifa en un 2% y el incremento de la deducción por mínimos personales y familiares, en determinadas deducciones de la cuota por cuotas a la seguridad social por contratos para cuidado como medida Covid-19, inversión en vehículos eléctricos o híbridos enchufables, o por el ingreso mínimo vital, así como por arrendamiento, y en medidas para el apoyo a las personas con discapacidad. En segundo lugar, se modifica la Ley Foral General Tributaria para clarificar el régimen de autorización judicial de entrada al domicilio y en lo relativo al nuevo Registro Único de Parejas Estables.

Por su parte, la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, actualiza las tasas y precios públicos de la Administración Foral y de sus organismos autónomos.

Luego se aprueban varias leyes forales de suplementos de crédito o créditos extraordinarios: Ley Foral 11/2021, 22 de junio, de crédito extraordinario para financiar actividades del Departamento de Cohesión Territorial respecto de carreteras y caminos; Ley Foral 12/2021, de 22 de junio, para conceder un suplemento de crédito en orden a la ejecución de los Fondos REACT EU; y Ley Foral 16/2021, de 21 de octubre, para atender los gastos derivados del pago de personal transferido este año en sanidad penitenciaria. Y asimismo la Ley Foral 1/2021, de 11 de febrero, aprueba las Cuentas de Navarra del año 2019.

Por último, el Decreto-ley Foral 2/2021, de 24 de febrero, modifica la Ley Foral del Impuesto de Sociedades (nuevo art. 23 bis) en orden a incorporar la Directiva (UE) 2016/1164 para evitar la elusión fiscal.

B) Leyes Forales de mayoría absoluta

La Ley Foral 6/2021, de 10 de mayo, se limita a modificar un precepto de la Ley Foral de gobierno a fin de eliminar el cese de altos cargos por causas judiciales, que dio lugar en su anterior versión a la dimisión del consejero Sr. Ayerdi. Ahora la dimisión se limita a los supuestos de apertura de juicio oral o de prisión provisional.

La Ley Foral 15/2021, de 22 de septiembre, añade un nuevo art. 29 bis a la Ley Foral del Defensor del Pueblo a fin de otorgarle mayores poderes en el caso de que no recibir información o no se atiendan sus resoluciones: imposición de multas coercitivas y publicidad de la Administración o entidad incumplidora.

Y la Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, se reduce a modificar los art. 172 y 175 de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra referidos al Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos, para adecuarla a la STC de 26 de octubre de 2021.

C) Medidas específicas contra el coronavirus Covid-19

Además de las leyes financieras y tributarias antes relatadas que contienen diversas disposiciones para hacer frente a la pandemia derivada del coronavirus Covid-19, se han aprobado varios Decretos-leyes forales singularmente dedicados a este objetivo.

El Decreto-ley Foral 1/2021, de 13 de enero, adopta diversas medidas tributarias para paliar las consecuencias de la crisis del Covid-19, principalmente, aplazamiento de pago y exención de pagos fraccionados, así como un incentivo fiscal a los arrendadores para la rebaja de la renta arrendaticia.

El Decreto-ley Foral 2/2021, de 24 de febrero, establece medidas tributarias para la hostelería tanto en cuanto a la reducción de cuotas de las máquinas recreativas con premio como de exención para las ayudas recibidas por este sector.

El Decreto-ley Foral 3/2021, de 31 de marzo, se dedica a derogar los Decretos-leyes Forales 7 y 8/2020, con excepción de algunos preceptos de este último.

D) Ejecución de los fondos europeos

Dentro de la regulación de los fondos europeos NGEU, cabe destacar cómo la Ley Foral 9/2021, de 25 de mayo, modifica la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2021, a fin de facilitar su gestión por el Gobierno de Navarra.

La norma más relevante sobre la ejecución de los Fondos Europeos es el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, que persigue adaptar las disposiciones del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, a la Comunidad Foral, con el objetivo de facilitar su programación, gestión y ejecución y agilizar los procedimientos administrativos. De ahí que su Título I se dedica a plasmar dicha agili-

zación disponiendo la tramitación de urgencia y despacho preferente de estos procedimientos, así como de los convenios a celebrar para su gestión y ejecución. La función interventora se deja para un posterior Acuerdo del Gobierno de Navarra, aunque se indica la preferencia de estos asuntos y el dictado de informe en el plazo de cinco días. En la misma línea se introducen modificaciones para la concesión de subvención y la celebración de contratos públicos. El Título II se dedica a adoptar diversas medidas para agilizar las instalaciones de energía eléctrica y de energías renovables.

Asimismo, la Ley Foral 14/2021, de 30 de junio, modifica la Ley Foral de Transparencia en orden a introducir una nueva disposición adicional (la 9ª) para la transparencia (publicidad) de la ejecución de los fondos en Navarra.

Por último, la Ley Foral 12/2021, de 22 de junio, antes citada ha aprobado un suplemento de crédito para la ejecución de los fondos REACT EU.

E) Otras leyes forales

En este epígrafe se agrupan diversas leyes forales de muy diverso alcance y contenido. Las dos más relevantes son la Ley Foral 13/2021, de 30 de junio, de Fundaciones y la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, de modificación de la Ley Foral de contratos públicos.

La Ley Foral 13/2021 constituye la ley especial que regula las fundaciones, toda vez que el Fuero Nuevo se limita en su Ley 42 a remitirse a ella. Sustituye, aunque no en su totalidad, a la Ley Foral 10/1996, sobre el régimen tributario de las fundaciones. La nueva Ley Foral se refiere ahora a todas las fundaciones con independencia de que soliciten o no beneficios tributarios. Su Título I regula el concepto, creación y devenir jurídico de las fundaciones. Se incluyen importantes novedades, como la adquisición de la personalidad jurídica mediante la inscripción del acto constitutivo en el Registro de Fundaciones de Navarra, la no fijación de un mínimo cuantitativo de dotación inicial que sólo se indica que sea adecuada y suficiente, y la exigencia de programa de actuación del primer año de vida de la fundación y un estudio económico de viabilidad. El Título II versa sobre el funcionamiento y régimen económico, regulando principalmente el Patronato disponiendo que el cargo de patrono o patrona son gratuitos y además incompatibles con cualquier prestación de servicios a la fundación de carácter retribuido. Así también las disposiciones sobre el régimen económico serán ahora aplicables a todas las fundaciones. Y el Título III se centra en la intervención administrativa en tres aspectos: el Registro de Fundaciones de Navarra, el Protectorado ejercido por los Departamentos de la Administración Foral, que se impone a todas las fundaciones también a las ya registradas, y las fundaciones públicas de la Administración Foral.

La Ley Foral 17/2021 efectúa 66 modificaciones de diversos preceptos de la Ley Foral de Contratos Públicos, consistentes principalmente en correcciones técnicas o de agilización de procedimientos. Cabe resaltar las siguientes novedades: la exclusión de su ámbito de aplicación de los servicios jurídicos así como de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos, para los que la nueva D.A. 21ª señala que tendrán naturaleza privada, aunque se fijan unos requisitos de

tramitación; la regulación sobre el acceso a la información con motivo de la reclamación especial previa a la misma o acordada por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (art. 126.1); y la también nueva D.A. 22ª que determina, con una gran amplitud, el silencio administrativo negativo, es decir, la desestimación presunta de los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada en materia de contratación pública.

La Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, regula las jornadas, horarios y retribuciones de la policía foral, a fin de salvar la anulación judicial de la disposición reglamentaria. Como complemento a la misma, la Ley Foral 7/2021 incorpora cinco Anexos a la Ley anterior.

La Ley Foral 10/2021, de 18 de junio, viene a reconocer el derecho de todos los niños y niñas al programa de cribado neonatal ampliado para la prevención de la discapacidad y morbimortalidad infantil.

La Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo, pretende dar solución a la anulación judicial del reglamento que fija el tamaño máximo de las explotaciones ganaderas de Navarra, incorporando dicho límite a una norma con rango legal.

Por su parte, la Ley Foral 5/2021, de 10 de mayo, aprueba el Plan de Estadística de Navarra 2021-2024 y modifica diversos preceptos de la Ley Foral de Estadística. Asimismo, modifica el art. 96 (sobre consulta y transmisiones de datos) de la Ley Foral 11/2019 de la Administración Foral.

En materia de urbanismo, la Ley Foral 4/2021, de 22 de abril, añade dos nuevas letras al art. 192.1 a fin de favorecer las instalaciones solares de autoconsumo así como los puntos de recarga de vehículos eléctricos.

F) Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria ha sido muy escasa durante 2021. Procede resaltar únicamente algunos reglamentos: Decreto Foral 15/2021, de 17 de febrero, que efectúa una importante modificación del Reglamento de Revisión de Actos tributarios; Decreto Foral 27/2021, de 14 de abril, que regula el Registro único de Parejas Estables; Decreto Foral 72/2021, de 18 de agosto, sobre coeducación en centros docentes públicos y concertados; Decreto Foral 106/2021, de 1 de diciembre, sobre fijación de nuevos umbrales en la Ley Foral de Contratos Públicos; y Decreto Foral 104/2021, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Mediante Real Decreto 494/2021, de 6 de julio, se han traspasado a Navarra las funciones y servicios en materia de sanidad penitenciaria. Queda pendiente el traspaso en materia de tráfico, que pese a su anuncio como inminente no se ha cerrado en este año 2021.

Asimismo, tampoco se ha cerrado la aprobación del acuerdo con el Estado para la modificación del Convenio Económico, toda vez que el Gobierno de Navarra lo retiró del Parlamento ante el temor de su rechazo, dado que no contaba con el apoyo de sus socios parlamentarios.

La Hacienda Foral de Navarra ha celebrado una encomienda de gestión con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el intercambio de información (*Resolución 184/2021, de 10 de septiembre, del director gerente de la Hacienda Foral de Navarra*).

El Tribunal Constitucional ha dictado varias sentencias en recursos de inconstitucionalidad contra leyes forales. En primer lugar, la Sentencia 108/2021, de 13 de mayo, es una sentencia interpretativa en parte puesto que declara conformes a la Constitución determinados preceptos de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, siempre que se interpreten conforme a los fundamentos jurídicos correspondientes, y desestimatoria en los demás pedimentos del recurso interpuesto por los Grupos Parlamentarios Popular y Vox. En segundo lugar, similar respuesta respecto de la misma Ley Foral ofrece la Sentencia 135/2021, de 24 de junio, ahora en el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

La tercera Sentencia 157/2021, de 16 de septiembre resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra modificados por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, que cuenta además con diversos votos particulares que pretenden ampliar el fallo parcialmente estimatorio de la sentencia. Esta declara inconstitucionales y nulas tres leyes de la Compilación, declara conformes otras tres leyes interpretadas conforme a los fundamentos correspondientes y desestima el recurso en los demás pedimentos. Esta Sentencia es especialmente grave para el régimen foral de Navarra, que se había construido históricamente sobre la base del Derecho Civil Foral, dado que elude la aplicación de la disposición adicional 1ª de la Constitución, para insertar el régimen foral dentro del art. 149.1.8ª CE, olvidando sus derechos históricos.

Dentro de la Junta de Cooperación se han logrado dos Acuerdos en orden a evitar recursos de inconstitucionalidad: a) sobre la Ley Foral 5/2021, de 10 de mayo, en materia de estadística; y b) sobre la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra.

El Tribunal Supremo procedió a inadmitir, por falta de interés casacional, el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Navarra contra la sentencia de instancia de 11 de marzo de 2020, que anuló el programa de educación denominado Skolae, por un problema de forma.

En líneas generales, salvo algún supuesto muy puntual, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha procedido a confirmar las medidas adoptadas por el Gobierno de Navarra de restricciones a causa de la pandemia del Covid-19.

Por último, cabe referirse a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de enero de 2021 (asunto C-764/18), en cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo en relación con la percepción de tasas por el Ayuntamiento de Pamplona a las compañías de telefonía móvil.

1. Actividad político-institucional

El segundo año de pandemia ha supuesto que la actividad político-institucional haya estado, también este año, dominada, en gran medida, por esa cuestión. En este sentido, en el País Vasco el protagonismo, obviamente, lo ha asumido el Lehendakari, tanto por su propia posición institucional como por el hecho de que, en el segundo estado de alarma general –que se prolongó desde finales de octubre de 2020 hasta principios de mayo de 2021– fue designado, en su condición de presidente de la Comunidad Autónoma, como “autoridad competente delegada” (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre). Pero junto a ese protagonismo, hay dos elementos, directamente relacionados entre sí, que han ocupado un lugar central: la forma en que, a la vista de lo establecido en la Ley de Gestión de Emergencias (LGE) (texto refundido: Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril), se ha utilizado la declaración de la “emergencia sanitaria”, por una parte, y, sobre todo, el papel –y la composición– del Consejo Asesor del Plan de Protección Civil de Euskadi (LABI, en sus siglas en euskera), por otra, al haber sido el órgano que más protagonismo ha tenido en la propuesta de adopción de medidas restrictivas para enfrentarse a la pandemia.

El Gobierno había declarado en varias ocasiones la “emergencia sanitaria” al amparo de la LGE. Pero no recurría a la declaración de “emergencia catastrófica”, prevista en el art. 35, lo que obligaba, para llegar al mismo resultado previsto en ese artículo, a completar un procedimiento complejo (propuesta de la consejera de Salud, declaración del consejero de Seguridad), que concluía con la avocación del Lehendakari, para sí, de la dirección del Plan de Emergencias; una dirección que la LGE le atribuye *ex lege* en el caso de la “emergencia catastrófica”. La aprobación de la Ley 2/2021, de medidas para la gestión de la pandemia Covid-19, supone la existencia expresa de la “emergencia sanitaria”, a la que, a los efectos de la asunción de responsabilidad de dirección de su gestión por parte del Lehendakari, tiene los mismos efectos que la declaración de “emergencia catastrófica” de la LGE. No se entendieron muy bien las razones del Gobierno para haber actuado así en aplicación de la LGE, hasta la aprobación de la Ley Covid-19. Por otra parte, la configuración del órgano asesor del Plan de Emergencias (LABI, en sus siglas en euskera), especialmente, de su Comisión técnica, integrada casi exclusivamente por cargos del Gobierno o dependientes de él, planteaba la duda de si era la composición más adecuada para configurar el asesoramiento científico-técnico que necesitaba el Gobierno en una cuestión tan singular como la de la pandemia.

En cualquier caso, este segundo año de pandemia ha dejado lugar a otros temas político-institucionales de interés. Por una parte, ha tenido una evidente trascendencia el proceso de negociación entre ambos gobiernos para acordar nuevas transferencias y su final culminación. Aunque a ello se hará referencia en el apartado correspondiente a cooperación, su importancia en el debate político ha sido muy importante, como lo es el contenido, especialmente, de alguna de las transferencias realizadas (muy singularmente, prisiones); aunque la más conflictiva en las negociaciones entre ambos Gobiernos ha sido la relativa al Ingreso Mínimo Vital, que no pudo ser concluida en 2021, a pesar de que se había asegurado que el acuerdo estaba prácticamente cerrado. Con ello se pretendía dar por cerrado, en principio, el contencioso sobre las transferencias pendientes entre el Estado y el País Vasco.

Por otra parte, se ha iniciado el trabajo en dos cuestiones llamadas a tener importante repercusión en el inmediato futuro. En octubre se constituyó en el Parlamento una Ponencia para desbrozar el proyecto para la elaboración de una Ley de educación, llamada a sustituir a la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca. Un proceso que tendrá, sin embargo, un largo desarrollo temporal. Por otra parte, el Departamento de Cultura y Política Lingüística inició el proceso de elaboración de un nuevo Decreto que regule la normalización del uso del euskera en el sector público vasco, llamado a sustituir al Decreto 86/1997, de 15 de abril; una cuestión, sin duda, de gran importancia práctica.

En el orden institucional es muy relevante el nombramiento por parte del Parlamento, el 18 de febrero de 2021, de Manuel Lezertua Rodríguez como *Ararteko* (Defensor del Pueblo) para un segundo mandato de cinco años; nombramiento que se aprobó por sesenta y siete votos a favor, ninguno en contra y seis abstenciones. Manuel Lezertua es un antiguo funcionario del Consejo de Europa, en el que, durante casi tres décadas, ha desempeñado puestos de la más alta responsabilidad. Por Resolución del *Ararteko* de 11 de marzo de 2021, nombró a Inés Ibañez de Maeztu Izaguirre como Adjunta, en sustitución de Julia Hernández Valles.

Asimismo, en sesión de 9 de diciembre, el Parlamento Vasco procedió a la renovación de los miembros del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, designando a Ana Helguera Líbano (presidenta), José Angel Quintanilla Angulo (vicepresidente), Inmaculada Anda Apodaca, María Teresa Crespo del Campo, Jaime Dominguez-Macaya Larnaga, Xabier Txokarro Amunarriz y Jesús M.^a Zubiaga Nieva; tres a propuesta del PNV, 2 a propuesta del PSE, 1 a propuesta de EH Bildu y 1 a propuesta del PP-Cs.

Asimismo, por Real Decreto 196/2021, de 23 de marzo, se procedió al nombramiento como presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco a Iñaki Subijana Zunzunegui, en sustitución del magistrado Juan Luis Ibarra Roles, quien cesó en el cargo por jubilación.

Durante 2021 ha desaparecido de la agenda política la iniciativa de reforma del Estatuto de autonomía o del autogobierno, que había quedado en el ámbito de la Ponencia de autogobierno del Parlamento, una vez que el Grupo Técnico designado por la misma entregó el resultado de sus trabajos en noviembre de 2019.

2. Actividad normativa

La producción legislativa del primer año completo de la XII.^a Legislatura del Parlamento Vasco, tras las elecciones celebradas en julio del año anterior, ha sido, comparativamente, muy significativa, habiéndose aprobado once leyes, aunque varias son modificaciones de leyes ya vigentes.

La producción legislativa comenzó con la aprobación de la Ley de Presupuestos correspondiente al propio ejercicio 2021 (Ley 1/2021, de 11 de febrero), pues el año 2020 concluyó sin aprobarse la Ley –cuyo Proyecto fue presentado por el Gobierno el 17 de diciembre–. Aunque las elecciones al Parlamento habían tenido lugar, finalmente, el 12 de julio, el *lehendakari* obtuvo la investidura el 3 de septiembre, siendo designados quienes integran el Gobierno el 7 del mismo mes, lo que puede explicar el incumplimiento de la exigencia de su presentación en el Parlamento antes de 1 de noviembre del ejercicio anterior (art. 6.4 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco –texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre–). La producción legislativa del año concluyó con la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2022 (Ley 11/2021, de 23 de diciembre). La mayoría absoluta de que goza el Gobierno de coalición PNV/PSE le garantizaba la capacidad para aprobar las leyes presupuestarias con los apoyos de sus respectivos grupos parlamentarios; sin embargo, el gobierno trató de sumar más apoyos parlamentarios a ellas. No lo logró en el Presupuesto de 2021, en el que todos los grupos de la oposición votaron a favor de la devolución del Proyecto, pero en el correspondiente a 2022 logró la abstención del Grupo Parlamentario de EH Bildu.

Entre las leyes aprobadas hay que destacar, en primer lugar, por la coyuntura de salud pública vivida, la Ley 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19. Su finalidad, fundamentalmente, es regular la declaración de la situación de emergencia sanitaria y el establecimiento de distintos niveles de alerta, la regulación del régimen para el control de la pandemia de Covid-19 y las diferentes medidas que se puedan adoptar en función de los niveles de alerta.

Sin duda, entre las leyes aprobadas hay que destacar, por su gran importancia en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, la aprobación de la Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026. De acuerdo con lo establecido en el art. 22.8 de la LTH (Ley 27/1983), la metodología de distribución de recursos en el interior de la Comunidad Autónoma entre instituciones comunes y TH se ha de establecer en una ley, con vigencia para periodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios (aunque la práctica establecida es aprobarlos para periodos de cinco años), a propuesta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP) (órgano de coordinación entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, de composición paritaria), con un régimen de aprobación singular (art. 29 LTH). Es la que se conoce como “Ley de aportaciones”. La importancia de la aprobación de esta ley para el nuevo quinquenio se pone de relieve, en toda su extensión, si se tiene en cuenta que la anterior Ley de aportaciones (Ley 2/2007, de 23 de marzo) regulaba la metodología

para el periodo 2007-2011 y que, ante la incapacidad para acordar los criterios para el nuevo quinquenio en el CVFP, entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, ha estado prorrogada su aplicación durante diez años. La ley regula la distribución entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales de los recursos obtenidos por estas últimas por la exacción de los tributos que integran el Concierto Económico. En la distribución de recursos se distingue entre la distribución vertical, entre Instituciones Comunes y TH, y la distribución horizontal, entre TH. El coeficiente de distribución vertical –el porcentaje de los recursos a distribuir que corresponden a las Instituciones Comunes– se fija en el 70,81%, ligeramente más elevado que en la Ley anterior, en la que se fijó en el 70,04%. El coeficiente de distribución horizontal se fija sobre la base siguiente: el 70% se obtiene en función directa de la renta de cada territorio y el 30% en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada TH ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo. En relación con la distribución horizontal de recursos, la Ley establece un Fondo General de Ajuste, con el fin de asegurar que la participación relativa en la recaudación total sujeta a reparto por cada Diputación Foral alcance el 99% de su coeficiente horizontal; una garantía que, sin embargo, no se prevé para el Gobierno (Instituciones Comunes). Finalmente, en esta Ley se establece la participación de las entidades locales en la distribución de los recursos financieros del sistema de Concierto Económico; una previsión que es consecuencia de lo establecido en la Ley Municipal (Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi). La Ley de Aportaciones establece, en este sentido, que los órganos forales de los TH destinarán, a través de la financiación general y, en su caso, de los planes específicos de inversión, a las entidades locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, como mínimo el 39,23% de los recursos disponibles del TH.

También es significativa la aprobación de la Ley 3/2021, de 30 de septiembre, de creación de Aukerak, Agencia Vasca de Reinserción Social, consecuencia directa de la asunción por la Comunidad Autónoma de la transferencia de los medios personales y materiales en relación con la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios radicados en la misma. Aukerak se crea para dar continuidad a las actividades de la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el empleo de las personas internadas en prisiones y establecimientos penitenciarios. La Agencia Vasca de Reinserción Social se crea como un ente de derecho público diferenciado, con el fin de acometer, como empleador, todo lo referente al trabajo, la formación ocupacional o la inserción sociolaboral de las personas condenadas a penas privativas de libertad.

Por otra parte, se han aprobado dos leyes en el ámbito de la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Aunque se trata de reformas de leyes ya vigentes, incluyen una regulación significativamente nueva. La Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, que viene a reemplazar a la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, actualizando su regulación a la intervención creciente en este ámbito, especialmente, por parte de la UE. La nueva Ley deroga la Ley 16/1994, así como el capítulo I del Título II de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de

Protección del Medio Ambiente del País Vasco y modifica una disposición del art. 7,c) de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos –comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH)–, que atribuye a estos últimos la competencia para la ejecución de la “administración de espacios protegidos del patrimonio natural”, exceptuando la gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que se gestionará por la Administración General de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en su ley específica (Ley 5/1989, de 6 de julio). En segundo lugar, en este ámbito, se aprobó la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que viene a reemplazar a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que queda derogada. Asimismo, modifica el art. 7,c) 6 de la LTH, reservando a los TH las medidas protectoras y correctoras en actividades sujetas al régimen de licencia de actividad clasificada, ahora solamente en Municipios de menos de 10.000 habitantes o en los de más, solo si así lo solicita el ayuntamiento correspondiente, siempre, como antes, no afecte a más de un TH, etc. Modifica, igualmente, los arts. 7.4, 17.3 y 19.1 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética; modifica el art. 3 y se añaden los arts. 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies y 3 septies en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco; modifica el art. 49, al que añade dos nuevos apartados, de la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Finalmente, adecúa el régimen establecido en el texto refundido de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas –aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio– en relación con la autorización de determinados vertidos.

En otro orden de cosas, se han modificado, en aspectos puntuales, tres leyes vigentes. La Ley 5/2021, de 7 de octubre, modifica la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi –que, desde la inicial Ley 1/1982, de 11 de febrero, había recibido distintas formulaciones y modificaciones–, especialmente en relación a algunos aspectos del funcionamiento de los órganos de gobierno de las cooperativas, así como en relación a la consideración de cooperativas de seguros a los efectos de la Ley. Por su parte, la Ley 6/2021, de 28 de octubre, de modificación de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, reforma algunas disposiciones relativas a la transparencia en la actividad del tribunal, a los requisitos de elegibilidad y mayoría parlamentaria necesaria para su elección, así como en relación con distintas cuestiones sobre el funcionamiento del órgano. Por otra parte, la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma, viene a sustituir a la Ley 1/2004, de 25 de febrero, que queda derogada.

Finalmente, al amparo de lo establecido en el art. 61 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, la Ley 8/2021, de 11 de noviembre, reconoce la Universidad privada “Euneiz”, que estará integrada, inicialmente, por los centros “Facultad de Ciencias de la Salud” y “Facultad de Nuevas Tecnologías Interactivas”, disponiendo de un plazo máximo de dos años para solicitar la autorización del inicio de actividades, transcurrido el cual caducará el reconocimiento otorgado por esta Ley.

Por lo que se refiere a la producción reglamentaria, la relacionada con la gestión de la pandemia ha tenido un protagonismo extraordinario, lo que se entiende si tenemos en cuenta, por una parte, que, en el segundo estado de alarma general en toda España, entre octubre de 2020 y mayo de 2021, se delegó en los presidentes de las Comunidad Autónoma la determinación de las medidas que, de entre las establecidas en el Decreto 926/2020, debían aplicarse en cada una de ellas; y, por otra, que a partir de la finalización del estado de alarma la gestión de la pandemia se ha realizado al amparo de lo previsto en la legislación sanitaria y de salud pública, en cuyo ámbito la competencia autonómica –desarrollo legislativo– es muy relevante.

En este sentido, por una parte, el Lehendakari, mediante Decreto 39/2021, de 6 de octubre, declaró la finalización en Euskadi de la situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19 y se determinan medidas para la entrada en una nueva normalidad; emergencia sanitaria que había sido declarada por Orden del consejero de Seguridad de 14 de agosto de 2020, a solicitud de la consejera de Salud, que había sido complementada por el Decreto 17/2020, de 15 de agosto, del Lehendakari, por el que se avocó para sí la dirección del Plan de Protección Civil de Euskadi. Cuando todavía no había transcurrido un mes, sin embargo, el Lehendakari tuvo que dictar el Decreto 44/2021, de 2 de diciembre, por el que se declaró la situación de emergencia sanitaria, derivada de la pandemia de Covid-19.

En este mismo orden de cosas, el Gobierno dictó numerosos Decretos relativos a las medidas de prevención para tratar de contener la propagación de las infecciones: Decreto 4/2021, de 22 de enero, de modificación del Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, de refundición en un único texto y actualización de 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, posteriormente, por el Decreto 7/2021, de 12 de febrero; Decreto 13/2021, de 6 de marzo, modificado por el Decreto 16/2021, de 26 de marzo; Decreto 23/2021, de 7 de mayo, modificado por el Decreto 26/2021, de 31 de mayo; Decreto 30/2021, de 18 de junio; Decreto 33/2021, de 7 de julio, modificado por los Decretos 34/2021, de 15 de julio, 35/2021, de 23 de julio, y Decreto 36/2021, de 30 de agosto; Decreto 38/2021, de 17 de septiembre. Por medio del Decreto 39/2021, de 6 de octubre, del Lehendakari, se declaró la finalización de la situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19 y se determinaron medidas para la entrada en una nueva normalidad; Decreto que fue desarrollado por la Orden de 6 de octubre de 2021, de la consejera de Salud, sobre medidas de prevención en la nueva normalidad una vez declarada por el Lehendakari la finalización de la situación de emergencia. Sin embargo, por Decreto 44/2021, de 2 de diciembre, del Lehendakari, se declaró, nuevamente, la situación de emergencia sanitaria en Euskadi, derivada de la pandemia de Covid-19, al que siguió el Decreto 51/2021, de 28 de diciembre, del Lehendakari, por el que se determinan medidas específicas de prevención en el ámbito de la declaración de la situación de emergencia sanitaria, como consecuencia de la evolución epidemiológica y para contener la propagación de infecciones causadas

por el SARS-CoV-2. Estas medidas fueron completadas por la Orden de 17 de noviembre de 2021, de la consejera de Salud, por la que se establece la exigencia del Certificado Covid-19 Digital de la Unión Europea (QR) como medida adicional a las establecidas por la Orden de 6 de octubre de 2021.

También directamente relacionado con la pandemia, aunque no en el ámbito de salud pública, sino en el de medidas para tratar de ayudar a afrontar las consecuencias económicas provocadas por la crisis pandémica, se aprobó el Decreto 155/2021, de 22 de junio, por el que se aprueban medidas extraordinarias en relación con la gestión, tramitación y control económico de las ayudas directas a personas autónomas y empresas previstas en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19.

Sin embargo, frente a lo que ocurrió en 2020, la producción reglamentaria no estuvo vinculada casi exclusivamente a la pandemia, sino que se aprobaron reglamentos de importancia en otros ámbitos. En este sentido, se han aprobado distintos Decretos de importante relevancia en el ámbito administrativo. Por una parte, el Decreto 1/2021, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco. Igualmente, el Decreto 180/2021, de 20 de julio, del sistema de desarrollo profesional del personal de la Ertzaintza (Policía autonómica). Finalmente, el Decreto 241/2021, de 23 de noviembre, por el que se regula el Órgano Superior de Coordinación de la Formación profesional.

Por otra parte, en el ámbito sanitario, el Decreto 145/2021, de 25 de mayo, crea la Comisión de Garantía y Evaluación en materia de eutanasia en Euskadi, y el Decreto 244/2021, de 14 de diciembre, procede a la creación y regulación del Comité de Ética de la Investigación con medicamentos de Euskadi, sustituyendo al Comité Ético de Investigación Clínica, regulado por Decreto 3/2005, de 11 de enero.

Es de gran significación el Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda, que desarrolla lo previsto en el Capítulo IX de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. El Decreto regula el procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada; su inscripción en el correspondiente Registro; la imposición, posterior, de un canon de vivienda deshabitada, de naturaleza extrafiscal, cuya exacción corresponde a los Ayuntamientos; las medidas de fomento al alquiler de las viviendas deshabitadas; el régimen de declaración de ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda; la imposición del alquiler forzoso y la expropiación forzosa de viviendas deshabitadas, en caso de incumplimiento de la función social; y del deber de conservación y rehabilitación.

En el ámbito del medio ambiente, destaca la aprobación del Decreto 166/2021, de 6 de julio, por el que se crea y regula el Foro Multiagente de Transición Social y Agenda 2030 en Euskadi. Se trata de crear un Foro de encuentro tanto interinstitucional como con entidades representativas de colaboración público-privado dirigido a facilitar el impulso práctico de los ODS, dentro del Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030. Este Foro se constituye como el único órgano de

gobernanza tanto de este proceso como de la *Agenda Urbana Euskadi Bultzatu 2050*, por lo que desaparece el Foro de la Agenda Urbana que había sido establecido dentro de este último plan. Por otra parte, el Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, aprueba el Reglamento del Canon del Agua, regulado en la Ley 1/2006, de 23 de junio, del Agua, en la que se regula como un tributo propio de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la producción normativa de los TH, nuevamente, las disposiciones de más alto rango (Norma Foral y el equivalente foral del Decreto-ley, en la diferente denominación que recibe en cada TH) se refieren al ámbito tributario, al presupuestario y, excepcionalmente, a cuestiones de organización y funcionamiento institucional o de carreteras (Bizkaia). Entre estas disposiciones normativas destacan, por su naturaleza, las aprobadas en cada TH para la trasposición de la Directiva (UE) 2016/1164, sobre asimetrías híbridas con terceros países.

En los distintos TH se han aprobado normas de carácter tributario para hacer frente a la pandemia. Al margen de éstas, hay que destacar la Norma Foral (Gipuzkoa) 5/2021, de 3 de diciembre, de implantación de un canon por uso para los vehículos pesados de transporte de mercancías en las carreteras A-15 y N-1 en Gipuzkoa. Esta Norma Foral es consecuencia de la anulación del canon establecido en la Norma Foral 7/2016, de 15 de diciembre, como consecuencia de la desestimación por el Tribunal Supremo (STS 227/2021, de 18 de febrero) del recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral y las Juntas Generales de Gipuzkoa contra la STSJ del País Vasco 119/2018, de 9 de abril, por la que se anuló el establecimiento del canon en la mencionada Norma Foral, por ser discriminatorio por razón de origen, en la medida en que grava fundamentalmente la circulación procedente de fuera de Gipuzkoa, vulnerando la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La colaboración con el Estado se ha materializado en la continuación del proceso de transferencias de servicios y medios materiales y personales del Estado a la Comunidad Autónoma. La más llamativa, sin duda, es la transferencia sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria –cuya competencia está establecida en el art. 10.4, en relación con el art. 12.1, del Estatuto de autonomía–, aprobada por Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 10 de mayo.

Igualmente, por Real Decreto 473/2021, de 29 de junio, se ha acordado la ampliación de la transferencia de los medios patrimoniales adscritos a la Administración del Estado en materia de Puertos, previo acuerdo de la Comisión de Transferencias de la misma fecha que la anterior –10 de mayo–. El objeto de la transferencia es el edificio del puerto de Ondarroa, anterior sede del Distrito Marítimo.

Asimismo, por Real Decreto 476/2021, de 29 de junio, en cumplimiento del acuerdo de la Comisión Mixta del mismo 10 de mayo, se procedió a la transferencia de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales en algunas

cuestiones que no fueron transferidas en su momento en materia de transportes por carretera relativos a las funciones en relación con los transportes privados, las actividades auxiliares y complementarias del transporte, el arbitraje y la competencia profesional para el transporte y para las actividades auxiliares y complementarias del mismo. De esta forma, se complementaba la transferencia realizada ya en tiempos del Consejo General del País Vasco (órgano preautonómico).

Finalmente, el Real Decreto 475/2021, de 29 de junio, en cumplimiento del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de la misma fecha que los anteriores, procedió a transferir al País Vasco las funciones y servicios relativos a la asignación del ISSN (International Estándar Serial Number). En el acuerdo se precisan las funciones que se transfieren, las que seguirá ejerciendo la Administración del Estado y las funciones concurrentes y compartidas entre ambas administraciones.

En el ámbito de la cooperación merece mención el Convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en materia de estadística, año 2021, de 21 de septiembre. El Convenio tiene por finalidad realizar la recogida de información en explotaciones agrarias, establecimientos, empresas industriales y mercados de productos agrarios, así como la grabación y validación de los mismos. Se trata de operaciones estadísticas obligatorias de acuerdo a la reglamentación europea o ser fuente de información necesaria para cumplir con los reglamentos europeos.

En lo que se refiere a la Comisión Bilateral de Cooperación, es de destacar, por una parte, el acuerdo, de 11 de mayo de 2020, en relación con la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, la Comunidad Autónoma se compromete a la adaptación legislativa necesaria para ajustarse a lo establecido en la Ley 20/2015, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, de modo que las cooperativas de seguros a que se refiere el art. 124.1 de la ley vasca puedan operar únicamente a prima fija. Por otra, en relación con el art. 157 de la ley vasca, ambas partes coinciden en que lo dispuesto en dicho precepto debe interpretarse de conformidad con la legislación básica sobre contratos del sector público. Por su parte, la misma Comisión Bilateral de Cooperación, decidió iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en relación con distintos art. de la Ley vasca 2/2021, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19, cuyo acuerdo parcial se materializará en abril de 2022.

En lo que se refiere a los conflictos de la Comunidad Autónoma con el Estado, por una parte, la Comunidad Autónoma ha planteado conflicto de competencia contra varios artículos 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. El Gobierno Vasco ha presentado, igualmente, recurso de inconstitucionalidad contra el 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. Por su parte, el Gobierno del Estado ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley del País Vasco 2/2021, de 24 de

junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 6.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo al uso de las lenguas oficiales.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha emitido distintas Sentencias directamente relacionadas con la Comunidad Autónoma del País Vasco. La STC 15/2021, de 28 de enero, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 3.4 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente, que establecía el carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en la ley “tanto en vía administrativa como jurisdiccional”. El Tribunal Constitucional declara inconstitucional el inciso “como jurisdiccional”, por ser contrario al art. 149.1.6 de la Constitución.

La STC 37/2021, de 18 de febrero, resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con distintos preceptos del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. En relación con la impugnación del art. 3.1, el Tribunal Constitucional resuelve –siguiendo la interpretación establecida en la STC 100/2019– que la exigencia general de rango legal de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria, prohíbe que los reglamentos del Estado impongan a las Cámaras autonómicas regulaciones como la obligación que los órganos legislativos deban suministrar información que debe ser recogida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), por lo que declara inconstitucional el inciso “legislativos y” del art. 3.1 *in fine* del mencionado Decreto. Por lo que se refiere a la impugnación del art. 5, cuya inaplicabilidad al País Vasco se reclama, por entender que debe enmarcarse en un régimen concertado con el Estado, el Tribunal Constitucional desestima la impugnación, porque la Comunidad Autónoma ni reivindica para sí la competencia para determinar la forma en que haya de proporcionarse la información al BDNS, ni afirma que esa regulación suponga menoscabo efectivo y real de su ámbito competencial propio; únicamente, se impugna la omisión de una cláusula expresa de salvaguarda de las competencias estatutarias derivadas del régimen foral vasco. De acuerdo con lo establecido en la STC 32/2016, considera que esa supuesta ausencia no lo vicia de inconstitucionalidad, por su carácter innecesario. Por lo demás, señala el Tribunal Constitucional, esa salvaguarda está ya en la Ley (disposición adicional vigésimo segunda de la Ley General de Subvenciones); y, además, se han activado los mecanismos de cooperación que exige la Ley de Concierto Económico, que es, de acuerdo con lo establecido en la STC 119/2016, es el fundamento en el que puede asentarse una pretensión de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional rechaza, igualmente, la impugnación del art. 6.3, que obliga a remitir la información al BDNS, con antelación suficiente, por entender que es una obligación para garantizar la información y la transparencia a la que obliga el principio de lealtad sobre el que se asienta el sistema autonómico. Finalmente, rechaza, igualmente, la im-

pugnación del art. 6.7, en el que se establece que la información a incluir en el BDNS se cumplimentará en castellano, si bien el título y el texto de la convocatoria y sus extractos se podrán remitir, además de en castellano, también en otra lengua oficial. El Tribunal Constitucional considera que, por una parte, se trata de garantizar en castellano la información que debe surtir efecto fuera del territorio en el que la lengua distinta del castellano es oficial; y, por otra, a través del sistema digital se garantiza de forma efectiva el derecho de opción lingüística de los ciudadanos.

La STC 38/2021, de 18 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la disposición transitoria décima de la Ley vasca 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco, que establece procesos selectivos de consolidación de empleo en las Policías locales, de carácter restringido, para quienes acrediten una determinada antigüedad en alguna Policía Local (previsión que se reproduce en la disposición transitoria novena, apartado segundo, 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, que deroga la Ley 7/2019). El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada porque impide acceder a las pruebas selectivas referidas a “aspirantes libres”, por lo que son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 61.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, sin que el caso regulado por la disposición reúna las condiciones excepcionales que el propio precepto admite.

Finalmente, en relación con resoluciones del Tribunal Constitucional, se han emitido dos Sentencias en sendos recursos de amparo, ambos contra resoluciones de la Sala de lo Social del TSJPV. La STC 104/2021, de 10 de mayo, resuelve el recurso de una mercantil contra la Providencia de inadmisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la sentencia de la misma Sala que, previamente, había estimado el recurso de suplicación deducido por la organización sindical actora en la instancia, que calificó de improcedente la modificación de las condiciones de trabajo objeto del conflicto colectivo. El Tribunal Constitucional estima la demanda, por considerar que se produjo vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y anula la providencia de la Sala, ordenando retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior al dictado de dicha providencia.

La STC 172/2021, de 7 de octubre, resuelve el recurso de amparo promovido por una persona particular contra la Sentencia del Tribunal Superior desestimatoria del recurso de casación para unificación de doctrina contra la Sentencia del TSJPV que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el INSS contra la Sentencia de un Juzgado de lo Social de San Sebastián que había estimado la demanda interpuesta por la recurrente en amparo contra la denegación por el INSS del reconocimiento de la situación de gran invalidez derivada de contingencia común. El Tribunal Constitucional resuelve estableciendo que se ha producido vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de discapacidad, produciéndose una diferencia de trato no prevista legalmente y carente de justificación objetiva y razonable, derivada exclusivamente del hecho de haber accedido a la jubilación de forma anticipada a cauda de una situación de discapacidad.

La Sentencia cuenta con votos particulares discrepantes de los Magistrados Olle-ro Tassara y Enríquez Sancho. La STC 191/2021, de 17 de diciembre, resuelve un caso similar y reproduce la misma doctrina y decisión que en la STC 172/2021.

Por su parte, es de destacar la Sentencia del Tribunal Supremo 227/2021, de 17 de febrero, que rechaza los recursos de casación interpuestos por las Juntas Generales de Gipuzkoa y por la Diputación Foral de la misma provincia contra la STSJ PV 119/2018, de 9 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que estimó el recurso frente a la Norma Foral 7/2016, de 15 de diciembre, del TH de Gipuzkoa, por la que se regula el canon de utilización de determinados tramos de las carreteras de alta capacidad A-15 y N-1 en el mencionado territorio, declarándola nula por ser contraria a Derecho, por ser discriminatoria en razón del origen del transporte.

Finalmente, hay que hacer referencia a dos Sentencias y tres Decisiones del TEDH en asuntos relacionados con el País Vasco. En el asunto *González Etayo c. Espagne* (demanda n.º 20690/17), la Sentencia de 19 de enero de 2021 resuelve un asunto relacionado, nuevamente, con la insuficiente investigación frente a denuncias por malos tratos en dependencias policiales durante el periodo de detención de la persona demandante. Reiterando una jurisprudencia abundante en la materia, el Tribunal considera, a la vista de la ausencia de una investigación profunda y efectiva en relación con las alegaciones del demandante en relación con los malos tratos sufridos durante el periodo de su detención, que ha habido violación del art. 3 del Convenio desde el punto de vista procedimental. Por el contrario, el Tribunal rechaza la violación del art. 3 desde un punto de vista material, por considerar extemporáneas las alegaciones en este sentido por parte del demandante.

En el asunto *Erkizia Almandoz c. Espagne* (demanda n.º 5869/17) el TEDH, en Sentencia de 22 de junio de 2021 considera que España vulneró el derecho a la libertad de expresión del demandante, reconocido en el art. 10 del Convenio, al haber sido condenado a un año de prisión y siete de inhabilitación por su intervención en el acto de homenaje al antiguo miembro de ETA conocido como *Argala*, quien fue asesinado por un grupo paramilitar de extrema derecha, intervención que concluyó con un grito de viva al homenajeado. La condena dictada por la Audiencia Nacional fue confirmada por el Tribunal Superior y el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto contra aquella sentencia. El TEDH recuerda su firme doctrina sobre la libertad de expresión y, en concreto, el rechazo a que puedan imponerse penas de privación de libertad por expresiones en el debate político, siempre que no inciten a cometer actos de violencia, es incompatible con la libertad de expresión. El Tribunal condena a España a pagar 6.000,00 € al demandante por daño moral y 5.000,00 € por los gastos ocasionados en el proceso.

Finalmente, hay tres Decisiones del TEDH en tres asuntos similares relacionados con las pretensiones de familiares de supuestos miembros de ETA víctimas de grupos paramilitares de extrema derecha. Se trata de los asuntos *Ainhoa Ijurco Illarramendi and others v. Spain* (demanda n.º 9295/17), notificada el 11 de marzo de 2021; *Maria Isabel Iturbe Abasolo and Alaitz Pérez de Arenaza Iturbe* (demanda n.º 3087/17), notificada el 8 de abril de 2021; y *Muguruza Bar-*

tolome and Elena Bartolome Llamazares v. Spain (demanda n.º 68291/17), notificada, igualmente, el 8 de abril de 2021. En los tres asuntos, el Tribunal declara inadmisibile la demanda en relación con la presunción de inocencia reconocida en el art. 6 del Convenio, en relación con la reclamación de indemnización en su condición de víctimas del terrorismo, en condición de familiares, en aplicación de la normativa interna española de atención a las víctimas del terrorismo, por haber presumido las autoridades españolas su condición de miembros de ETA sin haber recibido condena firme en esa condición.

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

I. Ejercicio de competencias

1. Avalancha de entrada ilegal de extranjeros tras invasión y asalto a la frontera preparada y ejecutada por las autoridades de Marruecos

Un acontecimiento inesperado, fruto de un acto premeditado de retorsión ha condicionado el ejercicio de numerosas competencias de la Ciudad Autónoma en 2021. Marruecos abrió sus fronteras para que accedieran a Ceuta, bordeando los espigones fronterizos de Benzú y Tarajal, más de diez mil personas, entre ellas más de un millar de menores no acompañados (MENA's). Precisamente en torno a esta cuestión el ministro del Interior comparecía ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (*Sesión número 18 – Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 446, de 25 de junio, expediente 213/001150 y otros*), pero no aportaba el dato, por lo que a una pregunta escrita de 3 diputadas registrada tres semanas antes, para conocer «el número exacto de menores que entraron ilegalmente» en Ceuta durante la semana del 17 de mayo, el Gobierno en su respuesta se remitía a las declaraciones del ministro (Respuesta nº 184 de 12 de julio de 2021) según las cuales tal dato no entraba dentro de las competencias de su departamento afirmando que «nosotros en Interior llevamos el registro de los menores no acompañados. Pero, una vez identificados, una vez que se hace su registro público y figuran los datos correspondientes, la protección del menor corresponde a las Comunidades Autónomas o a otros departamentos ministeriales, no a Interior». Dicha información llegaba sin embargo a través de una petición tramitada a través del Portal de la Transparencia y respondida por la Dirección General de la Policía, que cifraba en 1.177 los menores no acompañados en Ceuta y cuantificaba en 55 el número de menores no acompañados repatriados a Marruecos tras entrar en situación irregular el pasado mes de mayo en Ceuta, cifra que equivalía al 4,67% de todas las entradas de MENAs, a expensas de las pruebas de determinación de edad. Incluso tras la invasión promovida desde Marruecos, la presión migratoria que sufre Ceuta, lejos de encontrar algún tipo de solución, se recrudecía en los meses sucesivos de período estival, mediante un constante goteo casi diario de entradas ilegales siempre bordeando la costa o con motos acuáticas produciéndose un incremento porcentual de la inmigración irregular con respecto al mismo periodo de tiempo del año pasado de hasta un 532%, según recoge el informe que quincenalmente elabora el Ministerio del Interior, contabilizándose solo en agosto más de 200 entradas ilegales.

1.1. Repercusiones financieras de la violación de la frontera

El asalto de la frontera tenía como primera consecuencia la iniciación de un expediente de modificación de crédito tiene fundamentalmente como objetivo “atender la situación de urgencia sobrevenida a raíz de la llegada masiva de marroquíes el pasado mes de mayo y seguir manteniendo y reforzando todas las ayudas y medidas de carácter sanitarias, económicas y sociales que ya marcaron el presupuesto del pasado año, así como también ante la crisis sanitaria que estamos viviendo y la repercusiones en materia económica en autónomos y pymes”. De ahí que el 25 de junio de 2021 el portavoz del Gobierno anunciara el primer proyecto de expediente de modificación de crédito al presupuesto de la ciudad por un importe de 23,7 millones de euros para elevarlo al pleno de la ciudad para su aprobación inicial. La mencionada modificación de crédito tenía además la ventaja de dejar sin efecto la declaración de indisponibilidad que pesaba en el presupuesto para 2021 sobre algunas partidas.

1.2. La manipulación del derecho de asilo tras el asalto organizado por Marruecos

Tras la crisis migratoria producida entre los días 17 y 18 de mayo, donde miles de marroquíes entraron ilegalmente en la ciudad violando los espigones fronterizos del Tarajal y Benzú, muchos de esos inmigrantes, ante la posibilidad de ser devueltos a su país, colapsaron durante los siguientes días las oficinas de petición de asilo, concedores de que, con el mero hecho de ser solicitantes, ya no pueden ser expulsados del territorio nacional, ganando así algo más de tiempo para intentar alcanzar su objetivo final, llegar a la península. Durante esos días, en las oficinas de asilo ubicadas en la frontera del Tarajal se comenzaron a tramitar las peticiones de asilo, que en 4 días ascendían a 109. Según un comunicado de la Delegación del Gobierno, desde el 20 de mayo, 2.388 marroquíes habían regresado voluntariamente y de manera paulatina a su país, a los que se sumaban más de 6.500 que también de manera voluntaria de manera inmediata a las pocas horas del asalto masivo a la frontera decidieron regresar.

1.3. Resoluciones institucionales declarando Ceuta y Melilla ciudades ocupadas por España

Al verse implicadas las fronteras de la Unión Europea, el Parlamento Europeo intervenía el 9 de junio votando una Resolución común sobre la violación de la Convención de Naciones Unidas sobre derechos del niño y la instrumentalización de los menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP)) en el que “rechaza la utilización por Marruecos de los controles en las fronteras y de la migración, especialmente la de menores no acompañados y de familias que hayan atravesado masivamente la frontera entre Marruecos y la ciudad española de Ceuta, poniendo así en peligro su vida y su seguridad” (párrafo 1).

Lejos de respetar la europeidad de Ceuta, los miembros de la Mesa de la Cámara de Representantes y de Presidentes de Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias (la cámara baja) de Marruecos (ya que la cámara se encontraba fuera del período de sesiones) reaccionaba a la resolución del Parlamento europeo con un extenso comunicado el 10 de junio de 2021 (con traduc-

ción en español) en el que, en violación del Derecho Internacional, pero en sintonía con lo que durante décadas vienen difundiendo los medios de comunicación públicos (canales de televisión, radio y agencia de noticias estatal) se calificaba en el punto 11 del comunicado a Ceuta como una ciudad marroquí ocupada en estos términos: “Con respecto a la referencia en el texto de la resolución a la ciudad de Sebta [Ceuta], la Mesa de la Cámara de Representantes y los presidentes de los grupos y e agrupamiento [sic] parlamentarios reiteran el estatuto jurídico de esta ciudad marroquí ocupada”. A su vez, y a instancias de Marruecos, el Parlamento Árabe aprobaba el 26 de junio una “Decisión” en la que resolvía entre otras cuestiones, “reafirmar la marroquinidad de las ciudades de Ceuta y Melilla y de las islas marroquíes ocupadas, la necesidad de abrir este asunto considerando que esta situación pertenece a la época colonial” calificaba a Ceuta y Melilla como “ciudades marroquíes” y como “reliquia de la época colonial” (punto 10) condenando la resolución del Parlamento Europeo como una “práctica provocadora”.

La invasión de territorio español fue de tal magnitud que el Rey Felipe VI telefoneaba a primera hora de la tarde el 18 de mayo de 2021 al presidente de la Ciudad Autónoma de Ceuta para interesarse por la situación en la ciudad tras el asalto a la frontera y para trasladarle un mensaje de solidaridad y ánimo a la ciudadanía.

1.4. Reacción de la Asamblea de la Ciudad Autónoma

La invasión programada desde Marruecos llegaba al Pleno de la Asamblea de 27 de mayo de 2021, suspendido finalmente en su primer punto del orden del día tras las críticas de Vox al Gobierno de la Ciudad, por no haberse convocado un Pleno Extraordinario sobre lo sucedido en la Ciudad Autónoma. No obstante, el con el transcurso de los meses, 25 de agosto de 2021 otro partido de oposición, Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (en adelante, MDyC) solicitaba la convocatoria de los portavoces de los grupos parlamentarios de la Asamblea de forma “inmediata” tras ser suspendida dos horas antes debido a la convocatoria del presidente de Ceuta (y de la Asamblea) por el presidente del Gobierno Pedro Sánchez. Sin embargo, la Junta de Portavoces se posponía para dos días más tarde.

1.5. La paralización de la repatriación de menores extranjeros no acompañados (MENAs) tras el asalto a la frontera

Otra de las repercusiones colaterales de la invasión de marroquíes y en especial en lo relacionado con la devolución de menores, era la convocatoria en calidad de investigada de la delegada del Gobierno por un presunto delito de prevaricación administrativa el 14 de diciembre de 2021 para prestar declaración.

En el mes de agosto se llevaba a cabo un nuevo intento de repatriación de los menores que se encontraban acogidos en albergues provisionales habilitados por la Ciudad Autónoma de Ceuta, dando así comienzo a una repatriación escalonada en grupos de 15 en aplicación del acuerdo suscrito en 2007 entre España y Marruecos. La orden de las repatriaciones llegaba a través de un correo electrónico de la Secretaría de Estado de Seguridad en el que se instaba a la devolución

de menores a Marruecos de manera inmediata. Ahora bien, diferentes ONG iniciaban dos procedimientos judiciales, uno en la Audiencia Nacional y otro en el Juzgado de Instrucción nº1 de Ceuta que detuvieron la puesta en marcha de las devoluciones. Hay que reseñar desde el Área del Menor de Ceuta se dio traslado al Fiscal para ponerle en conocimiento de que en “modo alguno” se ha intervenido por parte de ningún miembro del Servicio de Protección del Menor de Ceuta en la ejecución de las devoluciones de menores a Marruecos y solicitaba su intervención en base art. art. 174 del Código Civil, para que las repatriaciones se llevaran a cabo con las debidas garantías.

Tras un recurso interpuesto, la Red Española de Inmigración y Ayuda al Refugiado solicitaba a la Audiencia Nacional medida cautelarísima de paralización de todas las repatriaciones de menores hasta tener conocimiento de los expedientes. En el Razonamiento Jurídico 1º se precisa que “objeto del presente recurso contencioso-administrativo es un escrito de 10 de agosto de 2021 con el membrete de la Secretaria de Estado de Seguridad, en el que se acuerda, a solicitud de fecha 10 de agosto de 2021 de la vicepresidenta primera del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, como continuación del escrito remitido el 24 de mayo del citado año, que se proceda a ejecutar las previsiones recogidas en el artículo 5 del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007”. De hecho el Auto reproduce el escrito en el que se precisa que la orden de repatriación procede del propio ministro del Interior, quien por cierto negaba la competencia de la Audiencia Nacional, pues según su versión la orden de retorno de los menores la dio la ciudad autónoma y no un ministerio. Sin embargo en el escrito impugnado se lee: “En base a ello, y por indicación del ministro del Interior, se ruega se proceda a efectuar el retorno de los menores al Reino de Marruecos, respetando en todo momento sus intereses y derechos. Todo ello con el fin último de garantizar en cada caso las condiciones de reunificación familiar efectiva del menor o su entrega a cargo de una institución de tutela” (reproducido en el RJ 3º del Auto).

Casi de manera paralela, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta dictaba, para resolver otro recurso interpuesto por varias asociaciones el Auto de admisión de un recurso de protección de derechos fundamentales que resolvía mediante Auto 137/2021, de 16 de agosto de 2021, en virtud del cual estimaba “la medida cautelar urgente” solicitada por diversas Asociaciones, ya que “la única decisión posible, es ordenar la suspensión de la actuación ‘de facto’ adoptada por la Administración, dirigida a repatriar a los menores no acompañados referidos en la demanda [un grupo de 9 menores], que aún no hubieran sido devueltos a Marruecos, quedando bajo la protección de la Ciudad Autónoma de Ceuta” (R.J.1º)” de modo que en el fallo se decretaba la suspensión de “la actuación material dirigida a repatriar a los menores no acompañados (...) esto es, permaneciendo bajo la protección de la Ciudad Autónoma” (Parte dispositiva). El auto recordaba que “la legislación española solo permite la devolución de mayores de edad que se encuentren ilegalmente en nuestro país, sin la tramitación del correspondiente expediente administrativo, cuando se trate de extranje-

ros que ya hubieran sido expulsados y contravengan la prohibición de entrada en España y a aquellos que pretendan entrar ilegalmente en el país” (Razonamiento Jurídico 1º). El mencionado Auto constataba que el supuesto de hecho de repatriación automática “de forma evidente no concurre en el presente caso”, ya que “específicamente nuestro ordenamiento jurídico, (LO 4/2000 y R.D. 557/2011) exige para la repatriación de menores extranjeros no acompañados la incoación de un expediente administrativo, en el que debe constar datos tan esenciales como los relativos a la filiación y las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen” (R.J. 1º). De esta normativa, el Auto 137/2021 destaca que “el art. 192 del RD 557/201 establece como un trámite de preceptivo cumplimiento la notificación de la incoación del procedimiento al menor, al Ministerio Fiscal y a la entidad que ostenta su tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, a fin de que en un plazo de 10 días puedan realizar las alegaciones que considere oportunas y proponer las pruebas pertinentes sobre los hechos indicados. Tras la práctica de las pruebas que se estime oportuno, debe darse traslado nuevamente al Ministerio Fiscal y al resto de las partes; y solo tras ello y de conformidad con el art. 194 del R.D. 557/2011 se adopta la decisión relativa a la repatriación del menor a su país de origen o su permanencia en España”, sin embargo el Auto 137/2021 constata que “en el supuesto enjuiciado, nada de lo ordenado en el referido R.D. se ha cumplido. Ni se ha tramitado, cumpliendo con los referidos trámites de obligado cumplimiento el procedimiento administrativo, ni consta resolución expresa sobre dicha cuestión respecto a cada uno de los menores exigible en nuestra legislación. Omisión que ha impedido a la totalidad de los interesados conocer los fundamentos que justifican la decisión de facto adoptada” (R.J. 1º).

Ante el Auto del Juzgado ceutí, el Ministerio del Interior decidía suspender las repatriaciones de otros 700 menores acogidos por la Ciudad de Ceuta. La Fiscalía motivaba sus alegaciones argumentando que “persisten las mismas circunstancias” que la jueza apreció en su primer auto de medidas cautelares, en el que consideró “acreditada” una vulneración del hecho de que “nuestro ordenamiento jurídico exige para la repatriación de menores extranjeros no acompañados la incoación de un expediente administrativo, en el que debe constar datos tan esenciales como los relativos a la filiación y las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen”. Por su parte, la Abogacía General del Estado aducía que “Nada corrobora esas especiales circunstancias que permitan presumir, al menos indiciariamente, una situación de vulnerabilidad que hasta el día de hoy no ha sido detectada por la administración competente”, y sustentaba la legalidad de las repatriaciones en la aplicación del Acuerdo de 2007 firmado entre España y Marruecos. La Abogacía apreciaba además asimismo vicios de forma en el recurso presentado por las dos ONG en los juzgados de Ceuta. En ese mismo escrito de alegaciones de 20 de agosto de 2021 la Abogacía del Estado revelaba que todavía quedaban 758 niños y adolescentes por repatriar, menores que se encontraban registrados acogidos en distintos centros temporales, sin embargo, se informaba de que casi medio millar de menores, entre 400 y 500, se encontraban en la ciudad sin ningún tipo de control “deambulando y pernoctando en campamentos provisionales, expuestos a todo tipo de riesgos”.

Finalmente, tras las alegaciones presentadas, el *Auto 00087/2021, de 24 de agosto de 2021*, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta resolvía negar valor normativo a dicho Acuerdo de 6 de marzo de 2007 argumentando que “no es un tratado internacional y por tanto no le resulta de aplicación el art. 29 de la Ley 25/2014; sino un acuerdo internacional no normativo, definido en el art. 2 de la Ley 25/2014, esto es, un acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo, que contiene una declaración de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, no constituyendo fuente de obligaciones internacionales” (FJ 3º).

1.6. La contratación de urgencia de profesionales educadores y traductores

A la vista de los autos judiciales que ordenaban la paralización de las repatriaciones por no observar los trámites de la Ley de Extranjería y su Reglamento, la Administración ceutí procedía a la contratación de intérpretes, trabajadores sociales y mediadores judiciales para poder llevar a cabo entrevistas individualizadas y elaborar los documentos de los expedientes personalizados preceptivos para cada uno de los menores a repatriar. Así pues, la Administración ceutí se veía obligada a incorporar el 12 de septiembre a 12 funcionarios interinos, de las categorías A2, C1 y C2, a la Oficina de Extranjería como apoyo y refuerzo de los funcionarios ya existentes, insuficientes y desbordados en la realización de los trámites de repatriación de menores no acompañados, entre los que destacan la elaboración de informes para las autoridades diplomáticas marroquíes así como informes dirigidos al Área de Menores de la Ciudad. En total, la Ciudad Autónoma contrataba a 12 trabajadores sociales y a 8 traductores a través de la bolsa de empleo mediante la empresa TRAGSATEC. En efecto, la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales de Ceuta contrató los servicios de la empresa pública TRAGSATEC, (filial de TRAGSA) para el servicio de asistencia de 8 intérpretes junto a un jefe de proyecto destinado a menores no acompañados en Ceuta para el desarrollo del procedimiento de repatriación a Marruecos, desde el 17 de septiembre 2021, (*Decreto de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales por el que se aprueba el encargo a medio propio del servicio de asistencia de intérpretes a menores no acompañados en Ceuta para el desarrollo del procedimiento de repatriación a marruecos, necesarios para apoyar a los Trabajadores Sociales adscritos al Área de Menores en la confección de los expedientes individualizados que requiere la normativa vigente para perfeccionar los citados procedimientos de repatriación*, BOCCE nº 6.153, de 3 de diciembre de 2021, págs. 2471-2476), con un coste adicional para la ciudad por importe de 100.728 euros por una duración de 4 meses prorrogable por otros 4. El personal contratado debía acreditar los conocimientos del dialecto árabe marroquí (dariya), y preferentemente como segundo idioma el francés El Decreto de la Consejera de Presidencia de 3 de diciembre de 2021 considera la inclusión de Ceuta como asimilada plenamente a una Comunidad Autónoma en la adquisición de acciones de TRAGSA basándose en la Orden Ministerial del 13 de julio de 2017 por la que el Ministerio de Hacienda y Función Pública autorizaba la enajenación de una acción de TRAGSA, titularidad del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a favor de la Ciudad Autónoma de Ceuta, dando cumplimiento

al artículo 2.1 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, que asimila las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla a las Comunidades Autónomas, estableciéndose en el informe jurídico de la Abogacía del Estado que dicha asimilación se extiende igualmente a la adquisición de acciones, considerándose por tanto las empresas del grupo TRAGSA medio propio y servicio técnico de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Por su parte, el Ministerio de Educación contrataba 20 plazas entre docentes y orientadores sociales, para poner en marcha las 11 aulas lingüísticas repartidas en cinco centros de Ceuta destinadas a los menores migrantes de entre 12 y 16 años. Ello exigía una importante coordinación entre la Ciudad Autónoma y la Administración central, ya que las listas de menores variaban de manera constante. Esos primeros 20 profesionales formaban parte de un total de 47 docentes prometidos por el Ministerio de Educación de manera escalonada para atender a los menores migrantes en la ciudad de Ceuta (*Resolución de 10 de septiembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se dictan instrucciones para el funcionamiento, con carácter excepcional y temporal, de aulas de primera acogida, evaluación e inmersión lingüística, para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en centros públicos de educación secundaria en la Ciudad de Ceuta, BOE nº 220 de 14 de septiembre de 2021, págs. 112325-112329*).

Los menores introducidos de manera ilegal en Ceuta a la altura de final del año de 2021 continuaban deambulando, alejados de su entorno y sus familias, acogidos en campamentos temporales sin las condiciones idóneas, sin escolarizar, con una evidente acentuación del desarraigo familiar todo lo cual no es sino una contravención del interés general del menor.

1.7. El desbordamiento del centro de estancia temporal de inmigrantes

Tras alcanzar su máxima capacidad de ocupación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta por los marroquíes que accedieron a la ciudad en las jornadas del 17 y 18 de mayo por los asaltos masivos al espigón fronterizo del Tarajal, los subsaharianos acogidos en el CETI realizaron una sentada negándose a entrar a las instalaciones, tras los graves incidentes producidos, logrando reunirse con el director del CETI para trasladarle su reivindicación de exigir su traslado a la península, alegando que llevaban más de 6 meses en Ceuta. A finales de diciembre de 2021 con salida de 18 inmigrantes hacia centros de acogida de Cataluña, Andalucía y Castilla y León, la cifra de inmigrantes acogidos en el CETI descendía a sus mínimos (253 inmigrantes, de ellos 220 procedentes de diferentes países del África Subsahariana, 20 naturales de Marruecos y cinco de Yemen).

1.8. La seguridad y vigilancia de los centros de realojo y acogida

La Consejería de Economía, Hacienda, Administración Pública y Empleo licitaba (expediente 20/21) en el Portal de Contratación Pública y por un periodo de 2 años, el Servicio de Vigilancia y Seguridad en el Centro de Realojo Temporal para colectivos vulnerables, el equipo técnico de menores y en el centro de menores infractores Punta Blanca, dependientes todos ellos del área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta. El sobrecoste generado por la masificación pro-

vocada por la invasión del mes de mayo provocaba que el contrato licitado por la Ciudad, alcanzara un montante estimado para los 2 años, de más de 5,6 millones de euros.

II. Las restricciones ligadas al Covid-19

Tras la reforma del art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), según redacción dada 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, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tienen atribuido el conocimiento de “la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación restricción derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”. En aplicación de dicho control jurisdiccional *ex lege*, que se integra en la potestad de autotutela de la Administración, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ratificaba el 27 de mayo de 2021 las nuevas medidas sanitarias de contención de la pandemia de la enfermedad del coronavirus propuestas por la Consejería de Sanidad del Gobierno, si bien el TSJA precisaba que “algunas medidas” de las propuestas “pueden afectar al derecho a la intimidad personal para poder seguir la trazabilidad de eventuales contagios, la libertad de movimientos y el derecho de reunión”, pero las considera “necesarias y proporcionales al nivel de alerta actualmente existente” (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 11 de junio de 2021, rectificado con fecha 15 de junio de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias preventivas en materia de Covid-19, ratificado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el Procedimiento de ratificación de medidas sanitarias Núm. 411/2021 (BOCCE nº 45 Extraordinario, de 16 de junio de 2021, págs. 375-387).*

Un nuevo decreto de la Consejería de Sanidad tras la ratificación por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, adoptaba un Decreto ante la 5ª ola de la pandemia registrada a comienzos del mes de julio, imponía mayores restricciones como la prohibición de celebraciones de fiestas, verbenas, procesiones, romerías y otras actividades festivas populares o tradicionales, incluida la Feria de la Ciudad un año más (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 26 de julio de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias (Covid-19), ratificado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el Procedimiento de ratificación de medidas sanitarias Núm. 537/2021, BOCCE nº 57 Extraordinario, de 28 de julio de 2021, págs. 595-608).* A diferencia de Melilla, el Gobierno ceutí sometía al TSJA (*Auto de 13 de diciembre de 2021*) el Decreto de la Consejería de Sanidad que instauraba el certificado Covid-19, que quedaba plenamente avalado por dicho órgano jurisdiccional antes de su publicación, mientras que Melilla optaba por publicar la norma y solicitar

a posteriori su ratificación (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 10 de diciembre de 2021, por el que se aprueban las nuevas medidas sanitarias preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, ratificado por Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, en Procedimiento Ordinario núm. 886/2021, BOCCE, nº 94 Extraordinario, de 15 de diciembre de 2021, págs. 995-1009*).

III. El cambio de festivos locales motivados por la marroquinización de la población

En el seno de la Asamblea se producía un intenso debate en torno a la posibilidad de fijar a partir de 2022 como festivos de manera estable las 2 principales fiestas religiosas musulmanas: la Pascua del Sacrificio (*Eid Al Kebir*) y de fin de Ramadán (*Eid Al Fitr*), permaneciendo inalterado con la festividad local de San Daniel, patrón de Ceuta. De todos modos, la primera festividad musulmana ya se venía incluyendo entre las fiestas locales.

El informe emitido por la Secretaría General de la Asamblea a solicitud del presidente de la Ciudad fechado el 21 de septiembre de 2021, ponía fin a un amplio debate sobre el órgano competente para la aprobación de festividades opcionales o que se pueden sustituir hasta un máximo de 2. En su informe, la Secretaría General estimaba que “es la Presidencia de la Ciudad el órgano competente al no estar expresamente atribuida esta facultad a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta”. El Informe recordaba que “hasta el pasado ejercicio, ha sido el Pleno de la Asamblea el que ha venido aprobando el calendario de fiestas laborales, sin que tal acuerdo haya sido objeto de reparo o anulación, por parte de ningún órgano administrativo o judicial”. Del examen de la normativa aplicable el Informe no recaba la competencia de ningún órgano de manera concluyente, observando que “el Real Decreto 2001/1983, hace referencia sólo a las Comunidades Autónomas, sin indicar ningún órgano en concreto”. En la otra Ciudad Autónoma, Melilla, el último acuerdo sobre las fiestas laborales fue aprobado por el Consejo de Gobierno, el 29 de septiembre de 2020. Del examen estatutario (art. 12) y del Reglamento de la Asamblea (art. 38), así como del Reglamento de Gobierno, tampoco se extrae una competencia en sentido expreso, si bien el Informe, a tenor del art. 5.4 del Reglamento de Gobierno y por recoger un título competencial de carácter genérico, se inclina por atribuir la competencia a la Presidencia de la Ciudad, dado que “el Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración determina en su art. 12.q) que le corresponde a este órgano colegiado deliberar sobre aquellos asuntos que, por su importancia y repercusión en la vida de la Ciudad así lo aconsejen”. Así pues, “considerando que el art. 5.4 del Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración residencia en la Presidencia de la Ciudad el ejercicio cualesquiera competencias que no estén atribuidas expresamente a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta; puede concluirse que es la Presidencia de la Ciudad el órgano competente –al no estar expresamente atribuida esta facultad a otro órgano o institución de la Ciudad de Ceuta–, para comunicar al Ministerio de Trabajo y Economía Social, las fiestas laborales para 2022”.

Finalmente, y en base a dicho Informe Jurídico de la Secretaría general de la Asamblea, se adoptaba por un lado, en aplicación del *Decreto de 28 de septiembre de 2021, de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Ciudad de Ceuta para el año 2022* y por otro, en aplicación del Acuerdo de la Asamblea de 7 de octubre de 2021 por el que se aprobaban los días no laborables por festividad local, los festivos para 2022, festivos que se publicaban en el Boletín Oficial como Anuncio del *Calendario de Fiestas Laborales de la Ciudad de Ceuta para el 2022*, firmado por el consejero de Hacienda (BOCCE nº 6.150, de 23 de Noviembre de 2021, pág. 2.320), Mediante el Decreto Presidencial se incluían los *festivos opcionales o sustituibles* (retribuidos y no recuperables), determinando el presidente ceutí los 5 habituales hasta ahora, pero quedaban pendientes otros 2 *festivos posibles* que se corresponde con los 2 festivos locales, por cuyo carácter correspondía determinar a la Asamblea de la Ciudad como Ayuntamiento, lo cual tuvo lugar en el Pleno Extraordinario de 7 de octubre de 2021, aprobándolo finalmente por unanimidad de los presentes (Vox se ausentó), a pesar de los cruces de críticas entre los distintos grupos. La Asamblea optaba por mantener como festividad el día de San Antonio, pero decidía incluir por primera vez el 3 de mayo de 2022, y no el día 2 de mayo de 2022 como proponía el dictamen de la Consejería de Hacienda y Economía (que es cuando correspondería el fin del Ramadán, festividad musulmana que no se rige por fechas sino por la observación de la luna), como festivo en el calendario con su denominación en árabe «Eid Al Ftir» y no en castellano como «final de Ramadán». La razón de posponerlo al 3 de mayo era la aceptación de una enmienda transaccional de MDYC, que deseaba que la fecha fuera la misma en Ceuta y en Melilla. El problema de sumar un nuevo festivo a los ya existentes era resolver cómo añadir el fin de Ramadán y el Día de Ceuta, que completarían una lista de quince festivos, cuando no se pueden designar más de catorce. Finalmente, para dar entrada como festivos a cinco fechas disponiendo de un cupo máximo de tres se optaba por aplicar el mecanismo legal que permite no trasladar al lunes los festivos que en 2022 coinciden en domingo.

IV. Transparencia

El Pleno de la Asamblea aprobaba por amplia mayoría y sin ningún voto en contra una propuesta solicitando crear un apartado en el Portal de Transparencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en el que los ciudadanos puedan consultar las diferentes propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios, contando con una periódica actualización, así como también la creación de un informe trimestral donde se detalle el grado de cumplimiento de las propuestas aprobadas por la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, detallando la ejecución de las mismas, así como cuantas gestiones efectuadas y en el supuesto de no ejecución, motivación tanto política como técnica.

La Consejería de Fomento y Turismo publicaba un decreto (Decreto del Consejero de Fomento y Turismo, D. Alejandro Ramírez Hurtado, por el que se somete a consulta pública la creación del “Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta”, BOCCE, nº 6.110, de 6 de julio de 2021, pág. 1407) por el que se somete a consulta pública

la creación del ‘Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno’ de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Este trámite posibilitará recabar la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectadas. Todo ello de acuerdo a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, en su art. 133, regula la participación de la población en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

V. Transporte

El Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta aprobaba la autorización para establecer un régimen de ayudas de concesión directa para bonificar a los ciudadanos no residentes en Ceuta en el precio del transporte aéreo, reduciendo el coste de los billetes de helicóptero (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2021, relativo a la aprobación de la Convocatoria y las Bases Regulatoras del Programa de Bonificación a no residentes que utilicen el transporte aéreo entre la Península y Ceuta, BOCCCE nº 46 Extraordinario, de 17 de junio de 2021, págs. 389-392*). Hasta ahora el transporte aéreo con la península solo contemplaba subvenciones para residentes en la Ciudad autónoma.

VI. Medio Ambiente

Tanto Ceuta como Melilla daban su acuerdo el esquema de reparto territorial de fondos sobre la base de los criterios debatidos en la anterior Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, celebrada el 15 de junio. Según lo aprobado en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 9 de julio, los 511,2 millones de euros se distribuirán en un total de cinco convocatorias de proyectos de inversión. El más cuantioso (y la única partida en la que participa Ceuta y por la que recibirá 1 millón de euros) era el destinado a actuaciones en conservación de la biodiversidad terrestre y marina, restauración de ecosistemas e infraestructura verdes y gestión forestal sostenible por un importe de 237.250.000 euros.

VII. Financiación

La Comisión Europea se comprometía el 8 de septiembre de 2021 a hacer frente con algo más de 14 millones de euros, la totalidad de los costes generados por la adopción de medidas de urgencia frente a la entrada masiva de inmigrantes a las costas de Ceuta y la frontera de España durante 7 meses empezando a contar desde el 16 de mayo de 2021, fecha de la invasión ilegal de más de 12.000 inmigrantes a la ciudad bordeando los espigones fronterizos de Benzú y Tarajal. Dicha financiación era fruto de un acuerdo entre las directoras generales de Migraciones y Asuntos de Interior de la Comisión Europea y la directora general del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones español. En el Acuerdo se especificaba que el 80% de los más de 14 millones se desembolsarían antes de finalizar el mes de septiembre de 2021.

Por otra parte, en cuanto a Fondos de la UE, a Ceuta le correspondían finalmente 98 millones de los Fondos de cohesión europeos hasta el 2027, lo que su-

ponía 10 millones menos que Melilla. Así y todo, la cifra asignada representaba un incremento del 22,3% para ambas ciudades respecto al periodo anterior dentro del montante de 34.693 millones de euros asignados a España para el Objetivo de Crecimiento y Empleo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, lo que significa un incremento del 13,2% respecto al periodo 2014-2020. La ejecución de dichos fondos en cada Comunidad o Ciudad autónoma se gestionan bien directamente por cada territorio o bien por la Administración General del Estado, a través de programas plurirregionales.

En cuanto a fondos de financiación nacionales, se suscribió un convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Ciudad Autónoma (*Convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Ciudad Autónoma de Ceuta, para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, BOCCE nº 6.127, de 3 de septiembre de 2021, pág. 1745-1765*), por el cual Ceuta recibiría 13,1 millones de euros, a razón de 3,6 en 2021, 4,5 en 2022 y 5 en 2023, para la ejecución de proyectos con cargos a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. La Ciudad Autónoma de Ceuta, de conformidad con su Estatuto de Autonomía, es competente en materia de servicios sociales y, en virtud de ello, presentó una serie de proyectos que se ajustan a los requisitos exigidos para el eje de “Economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de mejorar los equipamientos para cuidados de larga duración, modernizar sus servicios sociales, establecer proyectos piloto de innovación en servicios sociales y la realización de actuaciones enmarcadas en el “Plan España país accesible”. convenio de colaboración que permitirá llevar a cabo los proyectos para la construcción del nuevo centro de menores en la antigua prisión de Los Rosales, así como un albergue y un comedor social a través de la Consejería de Servicios Sociales.

Ceuta recibía el 5 de noviembre los 3 millones de euros restantes por parte del Gobierno central, de los 10 millones que le correspondían en virtud de los acuerdos de la Conferencia Nacional de Transporte. A results de dicho acuerdo ya en 2021 se producía una transferencia de 947,5 millones de euros y se comprometía el reparto de otros 62,5 millones en 2022. Dichos fondos procedían de la distribución de los 1.010 millones de euros recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para financiar las inversiones directas de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla e impulsar la implantación de zona de bajas emisiones en entornos urbanos, descarbonizar la movilidad y digitalizar el transporte.

VIII. Salud pública

La Ciudad Autónoma de Ceuta, a través de un Boletín Oficial Extraordinario, publicaba un paquete de medidas en base al Plan de Contingencia para el control de la Rabia en Animales Domésticos en España (2013) tras la declaración de un brote de rabia, nivel 1 de alerta (*Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, de 18 de octubre de 2021, por el que*

se declara Foco de Rabia, 1/2021, y se establecen las medidas preventivas, BOC-CE, nº 75 Extraordinario, págs.784-787). Se desencadenó una importante polémica especialmente en lo atinente al sacrificio de animales no recuperados por sus propietarios, previsto en el art. 1º.2., en virtud del cual “2.3. Animales que estén vacunados. Aquellos que hayan estado en contacto y sin heridas con el animal positivo se procederá a una cuarentena inmediata de 30 días, y a la titulación de anticuerpos. Si resultase >0,5 UI/ml se mantendrá en cuarentena durante 30 días. Si resultase < a 0,5 UI/ml y fuese posible se hará una observación durante 6 meses, en las instalaciones de Centro Zoosanitario o en otro lugar que se determine oficialmente y si desarrolla síntomas se procederá a sacrificio inmediato bajo condiciones higiénicas. –Mordidos o arañados: Se realizará titulación. Si es >0,5 UI/ml cuarentena de 30 días, en Centro Zoosanitario o en casa del propietario si la autoridad lo permite. Si la titulación es <0,5 UI/ml se actuará como si no estuviese vacunado. En el caso de animales no vacunados: Cuarentena inmediata. Si hubiese mordido o arañado o en contacto con el caso confirmado se procederá sacrificio y destrucción, de conformidad con el Plan de Contingencia de Rabia”. Las críticas dirigidas a la Consejería de Sanidad consiguieron una rectificación de su posición, por lo que no se sacrificaría a ningún animal sin dueño o considerado vagabundos tal y como exige el Plan de Contingencia Contra la Rabia en Animales Domésticos de 2013, y que en cambio la Consejería se apoyaría en el apartado ‘F’, del nivel de alerta 1, donde se deja un margen de apreciación según el cual si tras plazo para el sacrificio de 21 días, “se podrá valorar la posibilidad de mantener en observación a estos animales durante un período de 6 meses, garantizando su aislamiento y, en caso de que desarrollen síntomas, se sacrificarían bajo condiciones higiénicas y se procederá a su análisis”.

IX. Instituciones

1. *La disputada naturaleza jurídica como Ciudad Autónoma*

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 1ª, Apelación nº 1129/2020) rechazaba el 10 de junio de 2021 el recurso de apelación interpuesto por la Ciudad Autónoma de Ceuta contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Ceuta de 7 de mayo de 2020 que declaraba la nulidad del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 24 de junio de 2015 relativo a la aprobación de los puestos de trabajo a desempeñar por personal eventual (...) en el sentido de tener por contrario a derecho por falta de motivación suficiente la creación de los 8 puestos de personal eventual para el apoyo y asesoramiento de los grupos políticos resultantes de la celebración de las elecciones y los 15 puestos de personal eventual de confianza o asesoramiento especial (F.J. 2º). Ahora bien, en la STJA se contiene un reproche al juez de instancia ya que en su sentencia “no se acordaba la retroacción del procedimiento para su motivación sino que se anulaba la creación de dichas plazas. Siendo cierto que la falta de motivación es una causa de anulabilidad que admitiría convalidación como la pretendida por la Administración”, sin embargo “anulado el acto impugnado”, el juez

“no debió dejar la cuestión principal imprejuzgada”. Y ello, a pesar de que el juez se atuvo al *petitum* de las partes, pero “no le hubiera impedido al juez resolver sobre la cuestión principal planteada en este y en anterior recurso que quedó imprejuzgada para evitar que después de cinco años continúe la ilegalidad denunciada” ya que “anular la convalidación sin más, no es suficiente para atender a la tutela judicial que fue demandada con la interposición del recurso” (F.J. 2º). Así pues, a pesar de la subsanación por parte de la Ciudad de Ceuta motivando el Acuerdo anulado, sigue adoleciendo de la misma infracción ya denunciada en el primer recurso es decir, la creación de plazas de eventuales exceden el límite legal del art. 104 bis de la Ley de Bases de Régimen Local. Personal eventual de las Entidades Locales: párrafo 1ºf): Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local”. En definitiva el límite legal del personal eventual en Ceuta es de 25 asesores y ello en virtud de la naturaleza de ente local de Ceuta, una vez resueltas “con las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional las dudas sobre la naturaleza de Entidad local de la Ciudad de Ceuta y teniendo en cuenta su propio Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica de 13 de marzo de 1995 que cifra el número de miembros de su Asamblea con la condición de concejales en número de 25 y el artículo 31 sobre el régimen jurídico aplicable a su personal propio que se remite a la legislación estatal de su régimen local sobre función pública, el límite legal impuesto resulta claramente aplicable y el número de eventuales no puede exceder de 25” (F.J. 3º).

2. *Cooperación horizontal*

Ambas ciudades autónomas estuvieron desarrollando un documento conjunto que posteriormente presentaron al Ministerio de Hacienda para poder incluir en los Presupuestos Generales del Estado de 2022. Una propuesta encaminada a mejorar el Régimen Económico y Fiscal (REF), especialmente en aspectos que contribuyan al despliegue y la atracción de empresas de base tecnológica que, desde 2017, se han venido implantando en ambas Ciudades.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

I. Ejercicio de competencias

1. *Certificado Covid-19*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (TSJA), con sede en Málaga, dictaba el auto nº 311/21, de 3 de agosto, en un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, por el que rechazaba, contra el criterio de la propia Fiscalía, ratificar los decretos de la Consejería de Salud Pública por los que imponía a partir del 1 de septiembre la obligatoriedad de contar con un certificado Covid-19 para

acceder a la ciudad, tanto vía área como marítima, y también para el acceso a espectáculos culturales y deportivos que pretendía establecer desde el 16 de agosto. Según el auto judicial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, deniega la ratificación de la Orden de 30 de julio de 2021 de la Consejería de Economía y Políticas Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla en lo que respecta a la exigencia de Certificado Covid-19 “para la asistencia a eventos, prevista en el ordinal décimo de la orden de referencia, según el cual su entrada en vigor se pospone hasta el 16 de agosto, por lo que no nos es posible ratificarla en tanto que no nos es conocida la situación epidemiológica para esa fecha, y esta medida atañe al principio que prohíbe la discriminación consagrado en el art. 14 de Constitución Española” (medida 10ª de la *Orden nº 4891 de la Consejería de Economía y Políticas Sociales, BOME Extraordinario nº 41, de 30 de julio de 2021*, pág. 297). Asimismo, el TSJA deniega la ratificación de la exigencia del certificado Covid-19 (medida 13ª de la *Orden nº 4891, BOME Extraordinario nº 41, de 30 de julio de 2021*, pág. 298) para los viajeros que pretendan acceder a Melilla cuya efectividad se pospone un mes hasta el 1 de septiembre de 2021” porque considera el TSJA que “desconocemos al momento presente cuál será el estado de evolución de la pandemia dentro de un mes, por su carácter extremadamente dinámico, y será en ese momento en el que habrá de valorarse si concurren las circunstancias sanitarias que habilitan a la adopción de una medida restrictiva del derecho a la libre circulación por el territorio nacional consagrado en el art. 19 de la CE”. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, acordaba “denegar la ratificación de las medidas nº cuarta, séptima, décima, en lo que se refiere a la exigencia de certificado Covid-19, y decimotercera, adoptadas en la Orden nº 4891, de 30 de julio de 2021”, es decir no autorizaba la exigencia del Certificado Covid-19 ni para viajar a la ciudad ni para acceder a eventos sociales, culturales, educativos, recreativos y deportivos.

2. *Modificación de la Ordenanza del IPSI*

Mediante una modificación de la ordenanza del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación), aprobada en el pleno de la Asamblea (*Acuerdo del pleno de la Excma. Asamblea de fecha 2 de agosto de 2021, relativo a aprobación inicial de modificación de la ordenanza fiscal general de la Ciudad Autónoma de Melilla, BOME nº 5884 de 6 de agosto de 2021, pág. 2477*), se rebajaba el impuesto en productos alimenticios de primera necesidad, así como en otros productos como los relacionados con la confección de prendas de vestir, electrodomésticos, en combustible para los barcos, entre otros, las harinas, huevos, alimentación infantil, legumbres, verduras congeladas y frutos secos”, que han pasado a un IPSI mínimo del 0,5%, al igual que el IPSI del combustible para los barcos rebajado igualmente a 0,5%, así como la matriculación de embarcaciones de recreo y de yates. La reducción del IPSI ha pretendido beneficiar igualmente la reducción de emisiones al medioambiente de forma que el IPSI de los vehículos eléctricos se reduce al tipo mínimo, del 0,5%, mientras que el de los vehículos de hibridación ligera o de híbridos enchufables se rebajaban al 3%. Previamente en abril se había aprobado un Decreto que modificaba la ordenanza del IPSI (*Decreto nº 584 de fecha 30 de abril de 2021, relativa a la aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre*

la producción, los servicios y la importación (operaciones interiores) en la ciudad de Melilla, (BOME nº 5857 melilla, martes 4 de mayo de 2021, pág. 1288).

3. Centros de internamiento de menores infractores

La Ciudad Autónoma de Melilla publicaba en la Plataforma de Contratación del Sector Público la licitación del servicio de gestión de 48 plazas para el centro de cumplimiento de medidas judiciales de internamiento para menores infractores (nº expediente 151/2015) con un presupuesto de 3,4 millones de euros por un plazo de un año. Dado que estos menores tienen reconocido el derecho a una atención integral, confidencialidad, atención individualizada, intimidad, relaciones personales, y a la información y a la participación, no solo hay que atender las necesidades básicas, como alimentación o higiene; sino también psicológicas y psiquiátricas; socio-familiares; sanitarias y de salud; escolares, formativas, ocupacionales, pre-laborales y laborales; y desplazamientos habituales.

4. La invasión de Ceuta y la frontera con Marruecos

El asalto a la frontera de Ceuta y Melilla diseñado y ejecutado por Marruecos, obtuvo una respuesta por parte de la Asamblea de la Ciudad, que aprobó la *Declaración institucional de la Junta de portavoces de la asamblea a consecuencia de los hechos ocurridos en las fronteras de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*, (BOME nº 5862, de 21 de mayo de 2021 pág. 1572). Un asalto similar se intentó reproducir en Melilla, si bien a menor escala, ya que el 21 de mayo varios grupos de migrantes lograban entrar la ciudad. Asimismo, más de 300 subsaharianos intentaban acceder, pudiendo impedir las fuerzas policiales el acceso ilegal de al menos unos 200 asaltantes, el centenar restante lo integraban jóvenes que fueron localizados por las patrullas de Policía Local y Nacional en el Paseo Marítimo.

5. Creación de la Oficina Antifraude

El Gobierno de Melilla creaba una Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla con la publicación del *Decreto de creación de la Oficina de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la administración de la Ciudad Autónoma de Melilla*, (BOME nº 5868, de 11 de junio de 2021, págs. 1863-1866). Dicha Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, se crea “como órgano de desarrollo de funciones de inspección, comprobación y prevención de las actuaciones desarrolladas por autoridades, personal directivo o empleados de la Ciudad que pudieran ser constitutivas de fraude o corrupción” (art. 1º). En cuanto a su naturaleza, “la Oficina estará integrada en la Presidencia de la Ciudad, no tendrá personalidad jurídica independiente ni participará de la estructura jerárquica de la Ciudad. En el ejercicio de sus funciones actuará con plena independencia y objetividad, velando por el interés general y observando neutralidad política sin recibir instrucciones de ningún órgano o autoridad” (art. 1º).

Quedan excluidas de sus funciones la investigación de algunos hechos, como los especificados en el art. 2º, ya que “en particular, la Oficina no desarrollará sus funciones respecto de aquellos hechos de los que pudiera derivarse única y exclusivamente responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de la Administra-

ción, que serán remitidos a la Consejería competente en materia disciplinaria. La Oficina no podrá desempeñar funciones que correspondan a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la policía judicial, ni podrá inspeccionar los mismos hechos que sean objeto de averiguación o instrucción por aquellos mientras haya causa judicial abierta”. Por lo demás sus funciones son de inspección (art. 2 a, b y c), de prevención (art. 2 e), de análisis de resoluciones judiciales (art. 2.d), de estudio de situaciones (art. 2 f), asesoramiento, información e impulso de propuestas (art. 2.j) y colaboración en la elaboración de planes de prevención y formación (art. 2.i y j). Asimismo, tiene encomendada la función de impulsar la elaboración de códigos éticos y de buenas prácticas como instrumentos que permitan incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública, potenciar el comportamiento ético de los empleados públicos y mejorar las relaciones de confianza entre la Administración de la Ciudad y los ciudadanos (art. 2.g). Se impone además un deber general de colaboración a requerimiento de los empleados de la Oficina, impuesto a “toda persona natural o jurídica, pública o privada (art. 2). De todas las actuaciones de la Oficina deberá rendir cuentas a través de la presentación de una Memoria anual al Consejo de Gobierno en los 3 primeros meses de cada año (art. 2.l).

6. *Calendario de festivos locales*

El Consejo de Gobierno aprobaba mediante *Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 29 de septiembre de 2021, por el que se aprueba el calendario laboral para el año 2022* (BOME Extraordinario nº 56, de 30 de septiembre de 2021, pág. 487) la propuesta de incluir por primera vez como día “no laborable” la pascua que celebra el final del mes sagrado musulmán del Ramadán, el *Aid Fitr*. El calendario, ya incorporaba como festivo el *Aid el Kebir*, aprobado bajo anteriores gobiernos del PP. Para hacerlo posible, se decidía que la celebración del día del Estatuto de Autonomía de Melilla, que en 2022 coincidía en domingo 13 de marzo no se trasladaría al lunes, mientras que para mantener un año más el *Aid Al Adha* (Fiesta del cordero), se decidía suprimir una vez más como festivo el Día del Padre (19 de marzo).

7. *Medio Ambiente*

Melilla decidía destinar algo más de 5 millones de euros, utilizando un 80% de fondos europeos, a la contratación de la renovación de la red de abastecimiento del agua en la ciudad (Expediente 62/2021/CMA), a fin de renovar las tuberías de la ciudad, algunas ya con 50 años. Según el pliego de contratación la ejecución se realizará por fases, dada la gran superficie afectada, que supera los 40 km.

El 29 de julio de 2021 la Consejería de Medio Ambiente abrió a licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (nº expediente 115/2021/CMA) un servicio de identificación y evaluación de suelos contaminados de la Ciudad de Melilla con una duración de 2 años. El pliego de condiciones describe que la Administración local tiene localizados los suelos contaminados de forma histórica, por acciones del hombre ya que en Melilla casi no hay actividad industrial, pero no dispone de un inventario completo de emplazamientos que hayan soportado esta actividad potencialmente contaminante o que lo sufran actualmente. Entre los objetivos del proyecto está identificar los titulares de actividades potencial-

mente contaminantes del suelo presentes en Melilla, realizar el análisis de riesgos en los casos necesarios, establecer un cronograma con prioridades de descontaminación y la elaboración de un registro de actividades potencialmente contaminantes del suelo y del inventario de suelos contaminados de la ciudad.

Melilla era además destinataria de 1 millón de euros para destinarlos a actuaciones en conservación de la biodiversidad terrestre y marina, restauración de ecosistemas e infraestructuras verdes y gestión forestal sostenible. La partida provenía del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para inversiones en materia de conservación de la biodiversidad, en el marco de los componentes 4 y 5 del PRTR, aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de julio de 2021.

8. *Modificación presupuestaria*

En el pleno de la Asamblea de 10 de agosto, se aprobaba una modificación de crédito para que se destinen 6,3 millones de euros a medidas sociales (500.000 euros para los viajes de mayores, becas, ayudas para libros y material escolar para la ESO, becas de Formación Profesional, para generar empleo juvenil mediante ONGs, etc).

9. *Cooperación horizontal*

La consejera de Hacienda, Empleo y Comercio, el 8 de julio de 2021 anunciaba que se había alcanzado un acuerdo con el Gobierno de Ceuta para exigir al Gobierno central que la financiación autonómica se asegure por ley y que no sea necesario firmar convenios específicos para recibir ese dinero del Estado. En concreto, el acuerdo con Ceuta plantea “la necesidad de que se asegurara la financiación autonómica mediante ley y que esos convenios que se tienen que esperar que se concedan cada año por parte del Estado, estén incluidos en los fondos de suficiencia”. Este es el caso por ejemplo de los 14 millones de euros que recibe Melilla para el agua, menores y cuestiones relacionadas con la frontera. Otro de los acuerdos con Ceuta era solicitar a la Administración General del Estado que se ratifique en el Congreso la ley de modificación del IPSI, que forma parte de la ley de la modificación del IVA.

II. Instituciones

1. *Expulsión del presidente de la Ciudad Autónoma de su partido*

En PP exigía mediante escrito dirigido a la Asamblea el cese de Eduardo de Castro como presidente de la Asamblea y de la Ciudad tras la expulsión de su partido (Ciudadanos) el 2 de abril de 2021. El hecho desencadenante del expediente disciplinario al presidente fue no haber comunicado en diciembre de 2020 que la Fiscalía solicitaba su imputación por la adjudicación de un centro de acogida de menores, imputación que se confirmaba por el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 5, ante el cual el presidente declaraba en calidad de investigado el 12 de Mayo por la presunta comisión de un delito de prevaricación y otro de malversación de fondos. Recordemos que, aunque pueda parecer paradójico, el

presidente de la Ciudad era el único diputado de su partido tras las últimas elecciones. Finalmente se reunía la Mesa de la Asamblea el 11 de agosto de 2021 en la que el voto de calidad de la presidenta en funciones de la Asamblea impedía debatir sobre la solicitud del PP de cese del presidente de la Ciudad por pasar a ser un diputado no adscrito y convocar un nuevo pleno para elegir a un diputado en su puesto. La presidenta sustentaba su decisión en la necesidad de que el juzgado notificase al todavía presidente de la Ciudad las medidas cautelares interesadas por él ante la expulsión de su partido. No obstante, conocido el rechazo de las medidas cautelares solicitadas por el presidente de Melilla, la Mesa de la Asamblea decidía solicitar un informe del secretario general de la Asamblea que debía evacuarse en el plazo de 10 días y que finalmente se pronunciaba a favor de que el presidente expulsado de su partido debía integrarse en el Grupo Mixto y no adquirir la condición de diputado no adscrito. Seguidamente, el Partido Popular interponía ante el juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 un recurso que fue admitido a trámite contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 25 de agosto de 2021 por el que fue desestimada la petición del PP para que el presidente pasara a ser diputado no adscrito, como por otra parte solicitaba mediante escrito la propia secretaria general de Ciudadanos ante la negativa del presidente de no entregar su acta de diputado. Mientras se resolvía la impugnación del Acuerdo de la Asamblea, Ciudadanos registraba sendos escritos en la Mesa de la Asamblea, el último de los cuales precisaba que “La baja del partido convierte a Eduardo de Castro González en tráfuga, en los términos del Pacto anti-transfuguismo firmado por todos los partidos políticos”. El 29 de septiembre de 2021 el juzgado solicitaba a la Asamblea de la Ciudad el expediente relativo al diputado-presidente dentro de los 20 días siguientes. Un año después de la comunicación de la expulsión (abril de 2022), el juzgado de lo contencioso-administrativo nº1 no había puesto todavía fin al proceso judicial en torno a la impugnación del Acuerdo de la Asamblea.

2. Nueva estructura de Gobierno

El 13 de agosto de 2021 se publicaba en el BOME la nueva estructura del Gobierno que había sido comunicada a la Asamblea en sesiones plenarias precedentes. Dicha reorganización se sustenta en el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 13 de agosto de 2021, relativo a modificación del decreto de distribución de competencias entre las consejerías de la ciudad, de fecha 19 de diciembre de 2019* (BOME Extraordinario nº 46, de 13 de agosto de 2021, pág. 366). Con posterioridad, un nuevo Acuerdo del Consejo de Gobierno remodelaba de nuevo las competencias de las consejerías a finales de año (*Acuerdo del consejo de gobierno de fecha 16 de diciembre de 2021, relativo a modificación decreto de competencias, BOME extraordinario nº 83 de 17 de diciembre de 2021 págs. 976-977*).

3. Reforma del Estatuto de Autonomía

A finales de agosto, Coalición por Melilla presentaba una moción en la Asamblea para instar a una modificación del Estatuto de la Ciudad, si bien por unanimidad, la Mesa de la Asamblea ha acordaba tramitar dicha modificación mediante el procedimiento de iniciativa de reforma del art. 83 del Reglamento de

la Asamblea. Aun así, el propio Estatuto contempla dos vías de reforma: la vía del art. 41 del Estatuto en el que no se altera la naturaleza de Ciudad Autónoma. La segunda de las vías es a través de la aplicación de la Disposición Transitoria 5ª CE, en virtud de la cual las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidad Autónoma si así lo deciden los Ayuntamientos”. Ahora bien, esta opción evocada por la Mesa de la Asamblea parece obviar la naturaleza jurídica de toda disposición de Derecho transitorio. Ciertas formaciones ya avanzaban algunas propuestas como la formulada por Coalición por Melilla (CpM), para introducir el aforamiento de los diputados o la propuesta del PSOE junto a CpM para que el presidente de la Asamblea sea diferente al de la Ciudad. Por su parte, el 22 de septiembre el PP prefería la opción de registrar una proposición de Ley Orgánica en el Senado para acometer una reforma de “mínimos” del Estatuto centrada en 5 artículos: en particular el PP planteaba modificar los arts. 9 y 14 por su vinculación entre sí al objeto de que la presidencia de la Asamblea y la del Consejo de Gobierno sean desempeñados por personas diferentes. Incluso se apunta a la contradicción que supone presidir un órgano como la Asamblea que controla la acción del Gobierno que preside la misma persona. El PP advierte que no se derivaría ni un aumento de cargos ni de gasto, ya que tanto la presidencia de la Asamblea como la del Consejo de Gobierno deben ocuparla diputados de la Asamblea. El tercero de los preceptos a reformar sería el art. 16, imponiendo que el vicepresidente del Gobierno, figura no necesaria, sea diputado. Sin embargo, fuera de esta figura, el resto de miembros del Gobierno local, no solo los consejeros sino también viceconsejeros deberían poder ser nombrados entre personas no electas como diputados, tal y como adviene en las Comunidades Autónomas. El corolario sería la introducción de una responsabilidad directa en el ejercicio de sus funciones de cada consejero o viceconsejero en el art. 18 ya que el PP considera insuficiente la actual fórmula estatutaria que afirma que “los consejeros tienen competencias propias y responden de forma individual y solidariamente por su gestión”. Aunque no sea a nivel estatutario, en el Reglamento de la Asamblea ya se contempla la posibilidad de plantear mociones de censura contra los consejeros y por ello la responsabilidad individual y directa por el desempeño de sus cargos, supondría tan solo elevar de rango dicha previsión. Por último, el quinto precepto a modificar para el PP es el art. 21, que tendría por finalidad establecer que aquellas competencias que no vienen recogidas expresamente en el Estatuto de Autonomía y que son competencias del Estado, puedan ser transferidas a la Ciudad Autónoma a través de las leyes orgánicas de transferencia o delegación por la vía del art. 150 de la Constitución. Según se apunta desde el PP, este mecanismo ya fue utilizado en 2006 para que el Estado cediera las competencias a Melilla de organización y servicios de carreteras y cables.

4. Condena penal firme del diputado presidente del principal partido de coalición de gobierno

El presidente de Coalición por Melilla, principal partido del Gobierno de la Ciudad Autónoma, Mustafa Aberchán, perdía su condición como diputado de la Asamblea, condición que había venido ostentando de manera ininterrumpida desde 1996, en cumplimiento con su condena en el caso ‘Voto por correo’, tras ser ratificada su condena por la Sala 2ª el Tribunal Supremo el 11 de febrero de

2021, STS 120/2021 (rec. 977/2019, Ponente: Susana García Polo) y tras inadmitir la Sala VII de la Audiencia Provincial de Málaga un recurso de súplica el 3 de marzo de 2021, en el que la Sala de manera sucinta señalaba en su auto que “no ha lugar aceptar el recurso de súplica” de Mustafa Aberchán contra la sentencia del Tribunal Supremo porque “a parte de quien firma como letrado no se identifica mediante la obligada firma digital, el recurso carece manifiestamente de sustento legal”. La Audiencia inadmitió dicho recurso apenas unas horas después de que la Mesa de la Asamblea se reuniera para darse por notificada del auto del Tribunal Supremo, en el que se comunicaba oficialmente la firmeza de la sentencia y la procedencia de su ejecución. El fallo judicial condenaba a Aberchán a 30 meses de inhabilitación y 2 años de prisión por delito de falsedad y dos delitos electorales en el denominado caso voto por correo, del que se ha venido informando en el *Informe Comunidades Autónomas* casi anualmente ya que los hechos tuvieron lugar en las elecciones generales al Senado de 2008 y que juzgó la creación de un sistema por el que se obtuvieron votos a cambio de falsas promesas de trabajo con “cartas de selección” en unos planes de empleo de la administración, cartas falsificadas. Según el Antecedente de Hecho Primero de la sentencia, “En el año 2008, los partidos políticos PSOE y Coalición por Melilla (CpM) concurrían conjuntamente para el Senado en las elecciones generales que se celebraron en el mes de marzo. Con la finalidad de garantizarse la obtención de un mayor número de votos, personas de una y otra formación decidieron poner en marcha un sistema que les garantizaría un mayor número de sufragios aprovechando, a tal efecto, la cobertura que proporcionaba la actividad que los partidos desarrollaban durante la campaña electoral. Dicho sistema aprovechaba las ventajas que ofrecía la normativa sobre la emisión del voto por correo, modalidad en la que la única intervención personal del votante tiene lugar cuando se solicita en las oficinas de correo la correspondiente certificación de inscripción en el censo electoral. Una vez hecho eso, el sobre con la documentación electoral que recibiría el votante podía ser entregado a una tercera persona, quien podría elegir la opción política correspondiente para, posteriormente, entregar el voto en Correos, que lo enviaría a la correspondiente mesa electoral”. Continúa el Tribunal Superior en su Antecedente de hecho primero llamando la atención sobre el hecho de que, “aunque era importante para los concertados convencer a los electores de que les entregaran el sobre que contenía dicha documentación (pues ello les permitiría elegir el partido a votar), no era estrictamente necesario por cuanto, como se dirá, los concertados tenían contactos en el servicio de Correos que podían facilitarles el acceso a los sobres. Sí era esencial que el votante solicitase votar por correo a la oficina del censo y que entregase el resguardo de la solicitud a una persona de confianza del partido, ya que con este resguardo se localizaría el sobre con la documentación electoral en el caso de que el destinatario no la recibiese o no la entregase a los acusados”. El Tribunal Superior prosigue su relato señalando que, “a cambio de proceder de dicho modo, se les prometía que serían contratados en los planes de empleo con preferencia a otras personas, lo que constituía un importante estímulo dado el número de desempleados que hay en Melilla”. En efecto, como expone el Antecedente de hecho tercero, “Con la finalidad de asegurar la confianza de los votantes en la promesa realizada, los acusados anteriormente nombrados, excepción hecha de los men-

cionados en el penúltimo párrafo del ordinal que antecede, en días sucesivos de la campaña electoral, procedieron a enviar cartas que anunciaban a los destinatarios que habían sido preseleccionados para los planes de empleo. El texto de las misivas hacía creer que habían sido remitidas por la Unidad de Promoción y Desarrollo (UPD), organismo dependiente de la Delegación del Gobierno y cuya función consistía, precisamente, en gestionar los planes de empleo. Los destinatarios eran emplazados en un lugar concreto a los pocos días de la jornada electoral, lo que fomentó su creencia en la realidad del cumplimiento de la promesa. El 18 de marzo de 2008, día del emplazamiento contenido en las cartas, se produjo una masiva congregación de personas, tanto en dichas oficinas de UPD, como en la Delegación del Gobierno. El conocimiento de que las cartas no eran auténticas provocó numerosas quejas a los diferentes organismos relacionados con los hechos y denuncias, presentadas por los afectados en el Juzgado en funciones de Guardia, dando lugar a dos procedimientos judiciales, uno seguido en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 3 de Melilla, donde se incoaron las diligencias previas 427/08 y otro en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 5 de Melilla, en la que se iniciaron las diligencias de igual clase 388/08, ambas acumuladas a esta causa”. Así pues, en esta STS 120/2021, el Tribunal Superior ratifica lo esencial de la sentencia dictada en 2018 por la Audiencia de Málaga, que condenó a otras 16 personas por delito electoral con penas de multa e inhabilitación. El alto tribunal corrige ligeramente a la baja las multas a algunos condenados, que en el caso de Aberchan y Muñoz pasan de 10.880 euros a 9.792. Además, se absuelve a Zahra Karam Mohamed por un delito de falsificación de certificados y a Nora Hammad Hamida de los dos delitos electorales continuados por los que ambas estaban acusadas.

En cuanto al recurso de la acusación particular, el Partido Popular, en el que se solicitaba que Aberchan, Muñoz y otros dos acusados fuesen también condenados por delito de asociación ilícita, ha sido desestimado por el Tribunal Superior. La Mesa de la Asamblea acordaba en cumplimiento de su Reglamento, comunicar a la Junta Electoral Central la vacante producida por el fallo judicial para que remitiera la credencial de la siguiente candidata de la lista con la que Coalición por Melilla concurrió a las elecciones municipales de 2019, en este caso, la número 9, Nawal Al-Luch Mohatar.

5. Sentencia sobre el delito electoral del voto a cambio de vales de alimentos.

Tras 14 años de instrucción, el magistrado del Juzgado de lo Penal nº 1 de Melilla dictaba sentencia el 25 de noviembre de 2021 absolviendo al ex viceconsejero de Asuntos Sociales entre 2003 y 2015 (en el Gobierno del PP) al no considerar que el entonces viceconsejero Hassan Driss cometiera ninguno de los delitos que se le imputaban en el denominado caso de *votos por vales de alimentos*: un delito electoral continuado y un delito continuado de malversación de caudales públicos. Asimismo, el juez absolvía otro de los implicados, el presidente de la Asociación Numidia, Mimun Mohamed, del delito continuado de malversación de caudales públicos y del delito electoral al considerar que ambos han prescrito. En la sede de la dicha asociación se intervinieron 87 certificados del censo electoral ya preparados para introducirlos en el sobre del voto por

correo, 30 sobres de voto por correo cumplimentados, 71 impresos de solicitud de voto por correo (ejemplares para el interesado) y 41 fotocopias de vales nominales de la Consejería de Bienestar Social canjeables por alimentos en los supermercados Aliprox en Melilla, por valor de 60 euros cada uno, firmados por Hassan Driss. La Fiscalía había solicitado para Hassan Driss y para Mimun Mohamed 30 días de prisión, una multa de 3.000 euros (10 euros por día durante 10 meses) e inhabilitación para ejercer de cargo público durante 3 años por un delito electoral continuado. Por su parte, la acusación particular (el PSOE) se sumaba a la petición de la Fiscalía por un delito electoral continuado y mantenía la solicitud de 3 años por un delito de malversación de dinero público. Las defensas de Driss y de Mohamed solicitaban en cambio la absolución de ambos. Durante la vista, la Fiscalía subrayó que para cometer el delito electoral se exige el simple ofrecimiento de una recompensa o dádiva por el voto y que se cometa por una sola persona, y que el hecho de que sea familiar o amigo, no es una excusa. La Fiscalía, así como el PSOE anunciaban la interposición de recurso apelación ante la Audiencia Provincial de Málaga, que revocaba parcialmente, –mediante sentencia de apelación 16/22 de 16 de febrero de 2022–, la sentencia del Juzgado de lo Penal melillense, tan solo en lo que se refiere a la prescripción de los delitos electorales continuados de Mimun Mohamed que la Audiencia desestima, por lo que ordenaba volver a dictar sentencia sin necesidad de repetir las actuaciones, sentencia contra la que cabrá en su día interponer recurso de apelación, a diferencia de la sentencia de la Audiencia Provincial, contra la que no cabe recurso. En cuanto a los 14 años que ha durado la instrucción, la Audiencia Provincial de Málaga manifestaba con total firmeza su reproche, al afirmar que “No puede existir la menor explicación ni justificación a semejante retraso en descrédito de la administración de justicia, solo paliada por la notable celeridad del Juzgado de lo Penal en el señalamiento y celebración del juicio y dictado de la sentencia, así como la tramitación del recurso”. Pero la gravedad del retraso es más inexcusable si cabe, si se tiene en cuenta lo que prescribe la Ley Electoral, cuando ordena “las actuaciones que se produzcan por aplicación de estas normas tendrán carácter preferente y se tramitarán con la máxima urgencia posible”.

VI.
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

CRÓNICA LEGISLATIVA ESTATAL. 2021: EL LENTO CAMINO HACIA LA RECUPERACIÓN DE LA NORMALIDAD

Ana Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

1. Balance general: Cuando lo nuevo aparece y lo viejo persiste

Es el 2021 un año marcado otra vez por la pandemia y por sus efectos en la producción normativa. Si hasta el 9 de mayo estuvo vigente el estado de alarma declarado el 25 de octubre de 2020, lo cierto es que, una vez restaurada la normalidad jurídica, la presencia del virus en nuestras vidas siguió influyendo de forma significativa sobre una buena parte de la actividad legislativa desarrollada el resto del año. Así se desprende de la aprobación de distintos Decretos-leyes que acuerdan mantener en vigor toda una batería de medidas diversas adoptadas en el año precedente cuyo objeto es dar apoyo a colectivos en situación de vulnerabilidad en sectores especialmente sensibles como la vivienda o la energía (*Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica*; *Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia 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* o el *Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica*, cuyas previsiones se prorrogan por el *Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre*). Asimismo, el Gobierno recurrirá a su potestad legislativa de urgencia para seguir impulsando la recuperación económica a través del mantenimiento de importantes incentivos relacionados con el mercado de trabajo y el empleo (*Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo*; *Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en el ámbito de la Seguridad Social y económicos*; *Real Decreto-ley 18/2021, de 18 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y el mercado de trabajo* o el *Real Decreto-ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas medidas económicas para apoyar la recuperación*), las empresas y los autónomos (*Real Decreto-ley 5/2021, de 5 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19*; *Real Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de Covid-19* o el *Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de trabajadores autónomos*), entre otros.

Desde una perspectiva general, el balance de las normas primarias aprobadas en el nivel estatal pone de manifiesto un significativo incremento cuantitativo por lo que respecta a las leyes. En efecto, frente a las 14 (3 orgánicas y 11 ordinarias) que vieron la luz en 2020, en 2021 el número asciende a un total de 33, que se reparten entre 11 orgánicas (dos de ellas, de reforma estatutaria) y 22 de carácter ordinario. Las Cortes Generales experimentan, pues, una clara revitalización en el ejercicio de su potestad legislativa, lo que se justificaría atendiendo al decaimiento del estado de alarma y la vuelta a la normalidad jurídica, lo que trae consigo una cierta modulación del protagonismo exacerbado asumido por el Ejecutivo durante la excepcionalidad y abre un mayor espacio regulador a las Cámaras. Una adecuada valoración del fenómeno detectado, sin embargo, conduce a llamar la atención sobre un importante factor de corrección. Nos referimos al hecho de que un número considerable de las leyes aprobadas durante el 2021 traen causa de Decretos-leyes producidos el año anterior en relación a los que se decidió su conversión en ley mediante el procedimiento de urgencia. En efecto, excluida la ley de presupuestos generales para 2022, se constata que de las 21 leyes restantes 9 tienen su origen en otros tantos Decretos-leyes convalidados en 2020. En términos porcentuales esto significa que el 42,85% de las leyes son fruto no de la iniciativa legislativa del Gobierno, mediante la remisión al Congreso de los proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros sino, antes bien, de su potestad legislativa de urgencia. Esta diferencia aparece dotada de una indudable relevancia en clave sistémica, puesto que las previsiones sobre las que se pronuncian Congreso y Senado con ocasión del trámite conversor ya están en vigor y se están aplicando. De este modo, es posible afirmar que los Decretos-leyes en vías de conversión actúan como una suerte de proyectos de ley dotados de eficacia reforzada en términos de eficacia práctica. Asimismo, también es necesario incidir en que en el procedimiento legislativo llamado a transformar la normativa previamente convalidada, la capacidad de enmienda disponible para las Cámaras se encuentra limitada, puesto que no se admiten las de totalidad de devolución (art. 151.4 RCD), aunque sí las de texto alternativo.

Atendiendo concretamente a la utilización del Decreto-ley se observa una ligera disminución numérica con respecto a la anualidad anterior, puesto que frente a los 39 producidos en el 2020 se baja a 32. De éstos, solo 8 se gestaron durante la fase de vigencia del estado de alarma (esto es, en los cinco primeros meses del año), correspondiendo los restantes 24 a la etapa de reactivación del marco jurídico ordinario. Una vez más, como ya sucedió en el año precedente, la vía de la conversión en ley ocupa un terreno destacado, habiéndose abierto en relación con 15 Decretos-leyes y resultando los 17 restantes meramente convalidados por el Congreso. En un contexto de debilidad de la mayoría parlamentaria que sostiene al Ejecutivo, la exigencia de incorporar modificaciones al texto del Decreto-ley aprobado en sede gubernamental como condición para votar a favor de su convalidación opera como un efectivo instrumento que posibilita alcanzar la mayoría imprescindible para eludir el efecto de derogación una vez transcurrido el plazo de 30 días constitucionalmente previsto. No obstante, para calibrar la relevancia de las cifras indicadas es imprescindible tomar en consideración la significativa disminución que experimenta el recurso a la conversión con respecto a la situación concurrente en 2020. En efecto, si en este año sobre un total de 38 Decre-

tos-leyes convalidados la mayoría de la Cámara Baja votó a favor de la conversión de 26 de ellos, lo que en términos porcentuales equivale a un 68.4%, por su parte, en 2021, el porcentaje de conversiones desciende al 46.8% (casi 22 puntos).

Dejando el análisis específico de los Decretos-leyes con incidencia autonómica para el epígrafe correspondiente, ahora resulta pertinente formular una serie de consideraciones sobre el uso que esta figura normativa presenta en 2021. En primer lugar, constatamos la existencia de normas gubernamentales de urgencia dictadas al socaire de uno de los supuestos indudables de urgencia que legitiman su utilización: los desastres o catástrofes naturales. Desde tal perspectiva son tres los reales Decretos-leyes aprobados y meramente convalidados por el Congreso: el *10/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por la borrasca 'Filomena'*, acaecida a principios de año y que dejó a buena parte de España sepultada bajo la nieve. También con un similar objetivo reparador, pero incluyendo previsiones relativas a la reconstrucción económica y social de la isla de la Palma como consecuencia de los daños causados por las erupciones volcánicas que se sucedieron durante 85 días (del 19 de septiembre al 13 de diciembre), se aprueban sendos paquetes de medidas, uno primero, a cargo del *Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre*, y otro posterior, por parte del *28/2021, de 17 de diciembre, de medidas complementarias* que refuerzan las previamente adoptadas. En segundo lugar, se observa una neta preferencia por el Decreto-ley a la hora de regular un sector siempre estratégico como es el de la energía, que en 2021 mantuvo un singular protagonismo. Por un lado, como consecuencia de la necesidad de prestar asistencia a colectivos especialmente vulnerables en un contexto persistente de crisis derivada de la pandemia. Por otro, al concurrir un escenario marcado por el continuo incremento de los precios de la electricidad al que hubo de hacerse frente mediante diversas medidas. De la complejidad de la situación existente da buena muestra la existencia de 4 Decretos-leyes dedicados a su regulación. Abre la serie el *Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua*. A continuación, encontramos el *Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad*. A este sigue el *Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural*. Cierra la serie el *Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables*. Una cuestión reseñable en relación con los mismos es que todos ellos fueron solo convalidados, sin que se acordase la apertura del trámite de conversión en ley, seguramente atendiendo al carácter coyuntural de las previsiones aprobadas.

Por último, el Gobierno vuelve a recurrir a su potestad legislativa de urgencia para proceder a la transposición de directivas europeas cuyo plazo de implementación está próximo a expirar. Este uso del Decreto-ley, que no es novedoso en nuestro país, sin embargo, muestra un rasgo singular que queda en evidencia ya de entrada atendiendo al título de las dos normas producidas: *el Real Decreto-ley*

7/2021, de 27 de abril de transposición de directivas de la UE en las materias de competencia de prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores y el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. No cabe duda de que nos enfrentamos a sendos Decretos-leyes ómnibus o de carácter multisectorial en los que se abordan temas claramente heterogéneos despojados de interrelación material y cuyo único nexo común es su origen europeo. Estos decretos actúan, pues, como soporte o continente normativo para albergar la implementación de un abultado número de directivas, así como la regulación de aspectos relativos a determinados reglamentos europeos. Aun conociendo la doctrina del Tribunal Constitucional que avala la constitucionalidad de esta modalidad normativa, considerando que este *modus operandi* limita sus efectos al terreno de una “deficiente técnica legislativa”, consideramos abiertamente censurable su utilización en los dos casos referidos, dando pie a un abuso difícilmente justificable acudiendo al argumento de la inminente finalización del plazo de transposición.

2. Las leyes con incidencia autonómica

2.1. Las leyes orgánicas

Abrimos este apartado haciendo referencia a las dos leyes mediante las que se reforman los Estatutos de Autonomía de la región de Murcia (*LO 1/2021, de 15 de febrero*) y el de Cantabria (*LO 2/2021, de 23 de marzo*). Ambas operaciones reformadoras se dedican a un mismo objeto, a saber, la supresión del aforamiento (fuero procesal especial) del que gozan tanto los diputados de sus asambleas legislativas como los miembros de los respectivos gobiernos autonómicos. Tras subrayar el origen histórico de esta prerrogativa, forjada en un contexto en el que el poder judicial carecía de independencia y en el que resultaba imprescindible impedir un uso espurio de los procedimientos jurisdiccionales contra los representantes populares encomendando su conocimiento al más alto escalafón de los tribunales, inmediatamente a continuación se pone de manifiesto lo injustificado de su mantenimiento en la actualidad. La existencia de unos jueces únicamente sometidos al imperio de la ley que cuentan con toda una serie de garantías de independencia en el ejercicio de su función despoja de sentido a estos fueros jurisdiccionales, convirtiéndolos en privilegios. Unos fueros que, asimismo, muestran un difícil encaje con el derecho al juez ordinario legalmente predeterminado que asiste a los individuos.

También enlazando con la historia, pero reivindicando la permanencia de su legado en la actualidad, confiriéndole el debido reconocimiento formal, encon-

tramos la *Ley Orgánica 10/2021, 14 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al juzgado privativo de aguas de Orihuela (Alicante/Alacant) y pueblos de su marco y al Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l'Horta d'Aldaia*. Mediante la introducción en el art. 19 de la LOPJ de dos nuevos apartados (5 y 6), se concluye una larga lucha por el reconocimiento de estos tribunales, los cuales pasan a integrarse en la estructura jurisdiccional de nuestro país. Estamos ante órganos que gozan de una secular tradición histórica y que están dotados de importantes potestades en lo referente al gobierno y dirección del reparto y gestión del agua, el ejercicio de funciones de policía (les corresponde la vigilancia de la limpieza de las aguas fluviales), así como la resolución de conflictos en cuestiones de riego y aguas.

Dedicada a la regulación de un nuevo derecho individual encontramos la *Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia*, con la que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico una reivindicación orientada a hacer realidad el derecho a una muerte digna. Encuadrada en la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la Sanidad (art. 149.1.6 CE), así como en la relativa a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1.1 CE), esta ley diseña un marco jurídico en el que los servicios sanitarios han de atender la voluntad de poner fin a la propia vida por parte de quien se encuentra en las situaciones de sufrimiento extremo contempladas, lo que se denomina un “contexto eutanásico”, haciéndolo posible. El ejercicio de este nuevo derecho individual debe venir acompañado de garantías suficientes, orientadas a salvaguardar la absoluta libertad de la decisión, descartando presiones externas de cualquier índole. Es precisamente en relación con las garantías donde las Comunidades Autónomas adquieren un protagonismo destacado, previéndose (vid el capítulo V) la creación de comisiones de garantía y evaluación en cada una de ellas, así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se trata de órganos de carácter administrativo creados por los gobiernos autonómicos, a excepción de las ciudades autónomas, en cuyo caso son creadas por el Ministerio de Sanidad. Dichas comisiones muestran una composición multidisciplinar (juristas y personal sanitario, tanto médicos como enfermeras) y están dotadas de potestad de autoorganización (se prevé que cada una tendrá su propio reglamento interno). Por lo que a las funciones encomendadas se refiere (art. 18), destacamos, por su relevancia las siguientes: resolver reclamaciones contra la denegación de la prestación de eutanasia en el plazo de 20 días naturales; dirimir conflictos de intereses; resolver las solicitudes pendientes de verificación y en caso de existir disparidad de criterios entre los miembros de la Comisión que impida la formulación de un informe, tales solicitudes se elevan al pleno; verificar, en el plazo máximo de dos meses, si la prestación de ayuda para morir se ha realizado de acuerdo con los procedimientos previstos por la ley; detección de problemas en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, proponiendo mejoras concretas para su incorporación a los manuales de buenas prácticas; ejercicio de una importante función consultiva en su ámbito territorial, quedando habilitadas para la resolución de dudas y cuestiones que puedan surgir en la aplicación de la ley; elaborar y publicar un informe anual de evaluación, remitido

al órgano competente en materia de salud y también al ministerio de sanidad. Para concluir debe señalarse la previsión de un instrumento de coordinación entre Administraciones, quedando establecida la celebración de una reunión anual entre el ministerio de Sanidad y los presidentes de estas comisiones, con la finalidad de homogeneizar criterios e intercambiar buenas prácticas en el desarrollo de la prestación de eutanasia en el Sistema Nacional de Salud.

2.2. *Las leyes ordinarias*

La norma de esta tipología que muestra un contenido inmediatamente relacionado con el ámbito autonómico, si bien de alcance territorial circunscrito a la Comunidad de Andalucía, es la *Ley 9/2021, de 1 de julio, de declaración del Parque Nacional de las Nieves*. Con la misma, se da cumplimiento a lo previsto en la Ley 30/2014, de Parques naturales, en la que se prevé que la declaración de parque nacional una ley de las Cortes Generales (art. 8.1). Gracias a la misma se confiere el máximo nivel de protección a un territorio que forma parte de la sierra de las Nieves declarada por la UNESCO en 1995 reserva de la biosfera y que cuenta con unos valores naturales y culturales excepcionales y que incluye un destacado patrimonio histórico y cultural material e inmaterial.

También en la esfera del medioambiente, pero con una proyección integral y una profunda vocación transformadora brilla con luz propia la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Estamos ante una normativa que enlaza con el ámbito internacional (Acuerdo de París de 2015) y que, asimismo, es consecuencia directa de las iniciativas pergeñadas específicamente en la Unión Europea: la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Comunicación UE relativa al Pacto Verde Europeo (2019), en las que se contempla una nueva estrategia de crecimiento asentada en el proceso de descarbonización y en el principio de neutralidad climática. Acometer el referido proceso de descarbonización obliga a fijar objetivos de reducción de las emisiones, que deben ser cuantificados. En este sentido, la ley introduce el principio de no regresión de tales objetivos, afirmando su carácter vinculante para todos los poderes públicos. Dado su carácter básico, sin embargo, se establece una previsión –en línea con lo dispuesto con el art. 149.1.23 CE– en cuya virtud las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán introducir niveles de protección más elevados que la legislación. En el plano de la conexión interodinamental, se apuesta por la movilización de las Administraciones Públicas, así como de los actores privados de cara a la definición de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (la ley establece el primero, con una vigencia de 2021 a 2030), así como de la Estrategia de Descarbonización a 2050. En lo relativo a los esquemas rectores de la gobernanza del cambio climático, resulta importante llamar la atención sobre la previsión que establece, a partir del 31 de diciembre de 2021, el deber de las Comunidades Autónomas de informar a la Comisión de Coordinación de políticas de cambio climático, sobre sus planes de energía y clima. Esta comisión, creada por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, es un órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste.

Por su parte, la *Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, que tiene su origen en el *Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio*, con el mismo título, articula el marco jurídico mediante el que se da respuesta a la necesidad de acabar con la situación del personal interino en las Administraciones Públicas españolas, tantas veces señalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en distintas sentencias. Asimismo, cumple con el compromiso adquirido por nuestro país ante la Comisión Europea de aprobar reformas estructurales en el ámbito de las Administraciones Públicas en el primer semestre de 2021 destinadas a reducir la temporalidad en el mismo. Aprobada al amparo de las competencias exclusivas del Estado sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7 CE), así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE), esta ley modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El carácter temporal de la figura del interino se refuerza, estableciéndose medidas referidas tanto a los procedimientos de acceso a dicha condición como al establecimiento de objetivas causas de cese. Un ulterior elemento a remarcar es la introducción del principio de responsabilidad sobre las Administraciones, estando llamado a actuar como freno desincentivador frente a posibles incumplimientos. En el capítulo dedicado a la estabilización del empleo temporal en el sector público, otra de las cuestiones neurálgicas pendientes de resolución, se establece como criterio común aplicable a todas las Administraciones Públicas, incluidas las Comunidades Autónomas y las Instituciones Forales vascas y navarras, la implantación de un sistema selectivo de concurso-oposición, cuyas líneas maestras son trazadas en sede legislativa y cuyos aspectos específicos son susceptibles de ser abordados por la negociación colectiva.

3. Decretos-leyes con incidencia autonómica: preparando la vuelta a la normalidad y reacción ante la sexta ola

En la antesala del final del estado de alarma, teniendo en cuenta la existencia de una situación epidemiológica todavía preocupante a pesar del avance de las vacunaciones, se aprueba el *Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia 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*. Es esta una normativa de naturaleza multisectorial, como ya se desprende de su título, en la que coexisten previsiones de muy diversa índole cuyo común denominador es la presencia del virus y la necesidad de seguir afrontándolo mediante medidas que operan en distintos planos de referencia.

Un interés destacado por lo que al ámbito autonómico se refiere presenta la disposición que refuerza el control judicial de las medidas restrictivas de derechos fundamentales que, una vez reinstaurada la normalidad jurídica, deban adoptar las autoridades responsables. A tal efecto, se modifica la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (introducción de un nuevo apartado 1 bis en el art. 87), según la cual se abre la puerta a la interposición del recurso de

casación contra los autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia nacional (art. 11.1.i), así como por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (art. 10.8) cuyo objeto sea la autorización o ratificación de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito estatal, en el primer caso, o distinto de éste, en el segundo, consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitaciones o restricciones de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente. En este sentido, debemos recordar que la habilitación procesal contemplada por este último precepto fue 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. En el momento de su aprobación (postrimerías de la fase de nueva normalidad tras el levantamiento del primer estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020), se estimó necesario, en aras de la seguridad jurídica, reforzar la garantía judicial de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas por las autoridades sanitarias autonómicas (una vez recuperada su competencia en la materia) al amparo del art. 3 de la LO 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. No obstante, como se recordará, esta previsión no sólo no neutralizó la discrepancia en las resoluciones adoptadas por los distintos Tribunales Superiores autonómicos llamados a resolver sino que también suscitó dudas sobre su constitucionalidad en el caso del Tribunal de Aragón, que interpuso una cuestión ante el Tribunal Constitucional (todavía pendiente de resolución).

Teniendo en cuenta el previo contexto concurrente, la hipótesis de plantear recurso de casación en los supuestos contemplados supone una nueva vuelta de tuerca en la construcción del armazón jurisdiccional dedicado a sancionar la actuación de las autoridades sanitarias, manteniendo inalterado el sustrato legislativo del que aquélla trae causa. A partir de ahora, con la aprobación de este Decreto-ley, la última palabra judicial corresponderá al Tribunal Supremo, que deberá pronunciarse en un procedimiento cuya tramitación tiene carácter preferente y sumario, puesto que debe resolver por auto los recursos presentados en un plazo máximo de 3 días (modificación del art. 122 quater LJCA).

Concluimos el recorrido por la producción legislativa estatal del año 2021 haciendo referencia a otra norma que tiene como objeto directo la lucha contra la pandemia. Se trata del *Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis ocasionada por la Covid-19*. El incremento exponencial de casos a causa de la aparición de nuevas variantes del coronavirus (Delta y Ómicron), junto con las enfermedades infecciosas de carácter estacional proyectan sobre el sistema de atención primaria un preocupante nivel de presión. Precisamente por tal razón y para evitar un colapso de las estructuras sanitarias, se impone la adopción de medidas de control de la transmisión vírica. Tal necesidad, sin embargo, se limita a una única previsión, cuya efectividad práctica fue cuestionada inmediatamente por los expertos: el uso obligatorio de la mascarilla en el exterior.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN 2021

Marc Carrillo López
Universidad Pompeu Fabra

1. Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional registrada en este año se ha mantenido prácticamente al mismo nivel que el registrado el año anterior. La causa de la baja producción jurisdiccional seguramente ha de ser debida a la ralentización de la actividad general como consecuencia de la crisis sanitaria por la Covid-19 y, sin duda, también a la renovación parcial en la composición del Tribunal que finalmente se ha producido, después de dos años de retraso en conformar un acuerdo entre los grupos parlamentarios del Congreso.

Las resoluciones adoptadas referidas a recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, y cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial se han reducido a un total de 17, tres menos que el año pasado, mientras que en 2019 el número fue 45 sentencias.

El procedimiento del recurso de inconstitucional sigue siendo el procedimiento más reiterado entre los que han dado ocasión a sentencias del Tribunal. En efecto, de las diecisiete resoluciones adoptadas, diez de ellas han tenido como objeto del juicio de constitucionalidad sobre la ley o normas con rango dicho rango. El conflicto positivo de competencias solo ha dado lugar a cuatro sentencias. Mientras que este año se ha registrado tres sentencias relativas a cuestiones de inconstitucionalidad de naturaleza competencial planteadas, siempre con respecto a disposiciones autonómicas con rango de ley, por Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valencia; Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y Tribunal Superior de Justicia del País Vasco).

De las sentencias registradas la mayoría tienen su origen en recursos de inconstitucionalidad promovidos por grupos parlamentarios (cinco) o en recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos por el presidente del Gobierno y el Gobierno (seis).

Las iniciativas procesales promovidas por 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 (tres), además de Andalucía, Aragón y País Vasco (con uno cada una de ellas).

Las materias competenciales sobre las que han versado los contenciosos han afectado a un amplio catálogo de ámbitos competenciales: relaciones internacionales, servicios sociales, protección de menores, derecho civil, autonomía insti-

tucional de las Comunidades Autónomas, seguridad ciudadana, legislación laboral, régimen jurídico de la contratación pública, legislación civil, mercantil procesal y ordenación del crédito, función pública, libertad de empresa, régimen lingüístico, medio ambiente, potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y sanidad

Se confirma una vez más la tendencia en la reducción del lapso de tiempo transcurrido entre la interposición del recurso del contencioso competencial y la sentencia del Tribunal en resolver los asuntos relativos a las controversias competenciales. El retraso en resolver ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2021 ha proseguido la línea de diligencia jurisdiccional registrada en los últimos años. Los avances al respecto merecen ser destacados, hasta el punto que en 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, no llega a los dos años, alcanzando el retraso una media aproximada al año y medio.

El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado únicamente en tres de las sentencias dictadas. Así, los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado su disenso con la posición adoptada por la mayoría han sido Ricardo Enríquez Sancho en dos ocasiones, Santiago Martínez-Vares, Antonio Narváez Rodríguez, María Luisa Balaguer Callejón y Juan Antonio Xiol Ríos.

En lo que concierne a la vida institucional del Tribunal Constitucional, después de años de retraso finalmente, en noviembre de 2021 se produjo la renovación parcial del turno de los cuatro magistrados propuestos por el Congreso de los Diputados. Tres de los nuevos magistrados proceden de la jurisdicción ordinaria (dos de la Audiencia Nacional y una del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía) y el restante de la universidad. La renovación también ha afectado a la presidencia y vicepresidencia.

Atendiendo al sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución, concretado parcialmente por los Estatutos de Autonomía y, en buena parte, determinado por la legislación estatal *ex* art. 149.1 CE, no puede extrañar que, necesariamente, el enjuiciamiento sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases o la legislación básica, siga siendo el tema conceptualmente recurrente en la mayoría de las resoluciones adoptadas por el Tribunal. Otros temas de orden competencial que en este año ofrecen interés jurisprudencial en el reducido número de sentencias dictadas son: el principio de integración constitucional *ex* art. 139.2 CE sobre la libertad de circulación y establecimiento en relación con el derecho a la libertad de empresa *ex* art. 38 CE; las competencias en materia de relaciones internacionales *ex* art. 149.1.3 CE y las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas al respecto y también en relación a la materia competencial sobre Seguridad Social, así como también el principio de autonomía institucional de las Comunidades Autónomas.

2. Consideraciones sobre los aspectos substantivos en el orden competencial

2.1. La legislación básica como parámetro del enjuiciamiento de la constitucionalidad

El alcance de lo básico para determinar la constitucionalidad de disposiciones autonómicas se ha planteado en diversas resoluciones del Tribunal. Una de ellas es la que se plantea en la STC 68/2021, de 18 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (LCSP). En la misma se abordan temas relacionados con las competencias en materia de contratación pública y en algún caso se recurre al método hermenéutico de la interpretación conforme con la Constitución de distintos preceptos legales, así como a la inconstitucionalidad de otros.

La representación de del Gobierno aragonés rechazó que los preceptos impugnados tuviesen la condición de básicos, de tal manera que con esa naturaleza se reduce notablemente el margen de su capacidad legislativa y, asimismo, interpreta que en algunos casos vulnera su potestad de auto-organización administrativa.

La STC 68/2021 aborda la controversia competencial aplicando un doble criterio teleológico basado, en primer lugar, la vinculación a la consecución de los principios generales de la contratación en el sector público y, el segundo, en la eficiente utilización de los fondos públicos. En aplicación de este doble criterio, el Tribunal entiende que serán básicos todos aquellos preceptos dirigidos a asegurar la efectividad de los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, así como la igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores y la eficiente utilización de los fondos públicos. En sentido contrario, descarta que lo sean las regulaciones de detalle que las identifica con sobre todo con las que tengan un carácter procedimental. Asimismo, interpreta como preceptos básicos las normas que rigen la delimitación de los ámbitos subjetivo y objetivo de la contratación pública, las relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos, así como la regulación de las prerrogativas de la Administración en materia de contratación.

En relación a las disposiciones de carácter organizativo de la disposición autonómica, que no afectan a la actividad *ad extra* de la Administración de la Comunidad Autónoma, que fueron también impugnadas por el Gobierno de Aragón, el criterio del Tribunal al aplicar el canon descrito es menos estricto y rechaza su carácter básico. Sin embargo, no declara su nulidad ya que considera que siguen siendo aplicables al sector público estatal, pero no así al ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, rechaza que, en materia de contratación pública, excediéndose de su competencia, el Estado pueda crear normas de carácter supletorio.

Otro aspecto relevante de la STC 68/2021 es el relativo al principio de principio de equivalencia o de reconocimiento mutuo en la contratación pública, espe-

cíficamente, en relación con la eficacia de las decisiones referidas a la clasificación de empresas adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La relevancia del tema se justifica por la relación que presenta con el principio de integración constitucional *ex art. 139.2 CE*, que impide la adopción de medidas que obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de personas. En la medida que el art. 80.2 de la LCSP establece que las decisiones sobre clasificación por los órganos de las Comunidades Autónomas “*serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras*” está expresamente impidiendo la eficacia extraterritorial de las citadas decisiones. De esta manera, al impedir que un licitador clasificado en una Comunidad Autónoma pueda hacer uso de la clasificación en otras Comunidades Autónomas, a pesar de que la normativa de las mismas sea similar, estará infringiendo el principio de integración constitucional del art. 139.2 CE.

El alcance la legislación básica estatal también se plantea en la STC 72/2021, referida al recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29 de la *Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura*.

En esta controversia competencial referida a la materia relativa a la defensa de los consumidores, la cuestión de fondo se centra en la incidencia que las bases estatales puedan tener respecto de la integridad reguladora del ente autonómico sobre una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Pues bien, en este caso la disposición autonómica establecía como una opción, pero no como una obligación, que el documento justificativo se hubiese formalizado en papel. De esta manera, al equiparar el papel a la factura electrónica, la ley extremeña contradecía a la legislación básica en la que se prescribe el derecho de los consumidores a recibir la factura en papel, según prescribe el *Decreto-legislativo 1/2007, de 16 de noviembre*.

La *ratio decidendi* del Tribunal se fundamenta en que la forma en la que concrete concierne al régimen de las relaciones contractuales privadas y forma parte de la competencia contractuales privadas *ex art. 148.1.8 CE*. Cabe preguntarse, no obstante, si esta circunstancia puede realmente constituir un caso asumible de mínimo común regulador para todas las Comunidades Autónomas, como elemento definidor de la legislación básica según definió la primigenia jurisprudencia constitucional (SSTC 69/1988 y 80/1988). Por el contrario, más razonable parece calificar como legislación básica estatal el deber de informar previamente al deudor de un crédito hipotecario de la cesión de éste.

De nuevo, la cuestión del alcance de lo básico aparece ahora en la STC 74/2021, con motivo del recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 19 de la *Ley del Parlamento de Canarias 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria*. En este caso, la cuestión se refería a la utilización del uso del término “*vino*” para la comercialización de productos obtenidos a partir de la fermentación de distintas frutas distintas de la uva. La contradicción de la legislación autonómica con la legislación básica estatal concretada en la *Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino*, se justifica

por su infracción de las competencias del Estado *ex art. 149.1.13 CE*, sobre la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La razón que arguye el Tribunal se cifra en que “*las definiciones de los productos son excluyentes, no pudiendo utilizarse las respectivas denominaciones más que en los productos que se ajusten estrictamente a la definición*”. De acuerdo con ello, la atribución de la denominación vino a la fermentación de otros tipos de frutas distintas de la uva transgrede la norma básica.

La delimitación de lo básico en relación con el ejercicio de determinados derechos vinculados a la actividad económica en el ámbito del sector agrario se plantea en la sentencia 112/2021, de 13 de mayo de 2021, que desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso en relación con diversos preceptos de la *Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor*. En este caso, se dilucidaba el alcance de las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, además de las relativas a Derecho civil, ordenación general de la economía y su incidencia sobre principio de seguridad jurídica, el derecho de propiedad y libertad de empresa.

Los derechos invocados por los recurrentes para impugnar la ley autonómica aprobada con fundamento competencial en la protección del medio ambiente, sirven al Tribunal para rechazar su vulneración y, a su vez, delimitar el alcance de las competencias invocadas en el recurso.

Para justificar su contenido y argumentar que la agricultura, y especialmente, la del Campo de Cartagena, es un recurso económico de importancia nacional, el grupo parlamentario recurrente invoca una disposición pre-constitucional de hace cincuenta años: el *Decreto 693/1972, de 9 de marzo, por el que se declaran de alto interés nacional las actuaciones del Instituto Nacional de reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) en el Campo de Cartagena*, una disposición que se considera como argumento de peso al grupo recurrente para invocar la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.13 CE*, a fin de regular la recuperación y protección del Mar Menor.

Los títulos competenciales alegados fueron: determinación las condiciones básicas sobre el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos *ex art. 149.1.1 CE*; Derecho Civil *ex art. 149.1.8 CE* relacionada con la responsabilidad del Estado sobre el dominio público marítimo terrestre *ex art. 132.2 CE*; el referido a la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos *ex art. 149.1.22 CE*; y, finalmente, la legislación básica sobre medio ambiente *ex art. 149.1.23 CE*.

Acerca del significado que debe atribuirse al título competencial de art. 149.1.1 CE, el Tribunal recuerda que dicho precepto establece es una habilitación para que el Estado condicione mediante de unas normas básicas el ejercicio de las competencias autonómicas. Pero para verificar que ello es así se precisa que se invoque una norma estatal específica que las determine, requisito que los recurrentes no acreditan.

Por lo que concierne a la supuesta vulneración de la competencia del Estado en materia de Derecho Civil, la STC 112/2021 rechaza que la vulneración se haya

producido recordando a este respecto que las limitaciones al dominio público establecidas por la normativa urbanística no se identifican con la competencia del Estado en materia de Derecho Civil.

En lo que respecta a la ya recurrente invocación del título transversal relativo a la competencia estatal para determinar las bases y la coordinación de la actividad económica, el Tribunal señala que la valoración sobre la eventual relevancia económica de una actividad, como era el caso del Campo de Cartagena, corresponde a la decisión política de los órganos estatales sin que el juez constitucional pueda suplirlos en esa tarea.

Finalmente, acerca de la concurrencia de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre un mismo espacio físico y con el objeto de rechazar el planteamiento del recurso, la STC 112/2021 no rechaza que pueda darse siempre, claro está, que cada administración de mueva el marco de su propio marco competencial. De acuerdo con ello, las previsiones de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, las autorizaciones que corresponde dar al Estado deben ser interpretadas sin perjuicio de las licencias, permisos o autorizaciones que puedan adoptar las autoridades autonómicas en el marco de sus competencias.

El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre leyes autonómicas que suscitan dudas de orden competencial relacionadas con el ámbito material de lo básico aparece de nuevo en la STC 123/2021, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en relación con el art. 40.4, apartado a) y c) de la *Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental*.

En este caso, el órgano judicial dudaba de la constitucionalidad del precepto de la ley autonómica, al no someter a evaluación ambiental estratégica “*los estudios de detalle*”, por no respetar lo prescrito por la ley básica estatal, la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Respecto de la misma el Tribunal avala su carácter formal y materialmente básico. En consecuencia, una vez más la ley se convierte en el auténtico parámetro de constitucionalidad para la delimitación de competencias, sólo prefigurada por el bloque de la constitucionalidad.

A partir de la constatación de este requisito, la STC 21/2021 interpreta que de la legislación básica sectorial se deriva que no todo plan urbanístico ha de ser sometido a evaluación, sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que den lugar a una transformación efectiva del terreno sobre el que el plan se proyecta. Asimismo, añade que los “*estudios de detalle*”, son complementarios que se caracterizan por su reducida incidencia urbanística. En razón a estos argumentos, la sentencia desestima los argumentos del órgano judicial promotor de la cuestión.

2.2. Competencias exclusivas y competencias ejecutivas.

¿De qué forma pueden convivir competencias exclusivas del Estado con otras competencias de las Comunidades Autónomas? ¿las primeras, pueden atraer a las segundas desplazándolas del ámbito competencial autonómico? Una cues-

ción de este orden se plantea en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero de 2021, que resolvió el Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del *Reglamento de adopción internacional aprobado por el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo* y el alcance que pueda tener la incidencia de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales con respecto a las autonómicas relativas a servicios sociales y protección de menores.

La STC 36/2021 parte de un parámetro de enjuiciamiento que contempla la confluencia de competencias en los términos siguientes: en la fase administrativa o prejudicial del proceso de adopción internacional, la competencia autonómica sobre servicios sociales y protección de menores puede presentar una lógica proyección supraestatal, como un ejemplo más de la acción exterior de las Comunidades Autónomas; posteriormente, esta actividad exterior queda delimitada por las medidas de coordinación adoptadas por el Estado al objeto de evitar o impedir decisiones autonómicas que puedan causar perjuicio al ejercicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. El objeto del conflicto se centra, por tanto, en determinar la línea divisoria entre ambos ámbitos competenciales.

De acuerdo con el canon descrito, el Tribunal avala la constitucionalidad de aquellos preceptos del Reglamento de adopción internacional que atribuyen a los órganos estatales la competencia referidas a la iniciación, suspensión o paralización de las resoluciones estatales o la facultad de recabar información en el marco de dichos procedimientos. Por el contrario, estima la impugnación del Gobierno de la Generalitat sobre los preceptos que regulan los organismos que resultan acreditados para operar como intermediarios en las adopciones internacionales. El argumento que lo justifica se fundamenta en el carácter instrumental de las funciones que llevan a cabo, en tanto que expresión de las competencias ejecutivas autonómicas. Ello, naturalmente, sin perjuicio de la coordinación que el Estado, en su caso, pueda llevar a cabo a fin de preservar la efectividad de su competencia sobre las relaciones internacionales. Ahora bien, el Tribunal viene a señalar que a esta función de coordinación estatal no puede atribuírsele una *vis expansiva* tal que pueda neutralizar las competencias ejecutivas autonómicas.

Al objeto de dar tiempo al Estado para adaptar los preceptos declarados inconstitucionales y nulos por invasión de las competencias autonómicas, los efectos de la STC 36/2021 se difieren a un año.

Una segunda sentencia registrada este año que plantea la cuestión de la concurrencia de una competencia exclusiva del Estado y una competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, es la STC 158/2021 por la que desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña, contra los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*.

El Gobierno de la Generalitat sostuvo que el hecho de que la gestión de esa nueva prestación del sistema de la Seguridad Social se haya atribuido al Estado

supone, no solo la vulneración de las competencias ejecutivas que a la Generalitat de Cataluña le corresponden sobre Seguridad Social [arts. 149.1.17 CE y 165.1 a), b) y e) del EAC], sino también las que también ostenta en materia de asistencia social [arts. 148.1.20 CE y 166.1 a) y c) EAC]. El recurso no se cuestiona, por tanto, la regulación sustantiva del ingreso mínimo vital sino únicamente aspectos de índole procedimental relativos a la solicitud, inicio de tramitación, resolución y control de la prestación, dado que tales funciones han sido asignadas al INSS.

Los argumentos a lo que se acoge la STC 158/2021 para rechazar en su integridad el recurso, parten del principio de considerar que debe quedar dentro de esa legislación básica estatal *ex art. 149.1.17* la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (campo de aplicación, afiliación, cotización, recaudación y acción protectora), como ya estableció en la STC 39/2014, lo que incluye, por lo que para este caso interesa, *“el modelo de gestión de las prestaciones de Seguridad Social”*. En este sentido, afirma *“que corresponde al Estado (concretamente al Servicio Público de Empleo Estatal) la gestión de las prestaciones por desempleo en tanto integrantes de la caja única de la Seguridad Social, lo que implica la atribución de la potestad ejecutiva y, con ello, de la sancionadora cuando recae sobre actividades vinculadas a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de esos fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a esa prestación”*, según ya se había interpretado en la STC 104/2013.

En lo que concierne al *“régimen económico”* de la Seguridad Social, su atribución como competencia exclusiva del Estado ha de permitir *“garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera”*. A este respecto, y de acuerdo con lo que ya se había establecido por la STC 272/2015, *“el Estado posee tanto competencias normativas como ejecutivas, impidiéndose, de este modo, la existencia de diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas”*. En consecuencia, corresponde al Estado *“la gestión o ejecución de los recursos económicos y la administración financiera de dicho sistema, quedando dentro de sus potestades las facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social”*, que comprende todo lo relativo a la percepción de sus ingresos y la realización de gastos, según ya se estableció en la STC 124/1989.

Los magistrados Balaguer y Xiol Rios compartieron un voto particular en el que denunciaban que los criterios sentados por la mayoría suponen, de hecho, la introducción de *“una variante muy discutible en la jurisprudencia previa relativa al art. 149.1.17 CE”*, que hasta entonces habían quedado claros, entre la competencia normativa en materia de seguridad social, y la competencia, más amplia, en materia de régimen económico de la Seguridad Social, *“lo que viene a ser tanto como interpretar la competencia del art. 149.1.17 CE como exclusiva y completa del Estado sobre la Seguridad Social y su régimen económico”*.

2.3. Doble tributación y medio ambiente: el alcance del principio de integración constitucional ex art. 139.2 CE

Las políticas públicas de preservación del medio ambiente han establecido prescripciones normativas de orden diverso, todas ellas caracterizadas por la adopción de medidas que de una u otra forma suponen obligaciones de hacer o de no hacer sobre ciudadanos y corporaciones. Entre las mismas son habituales las relativas a incrementar los deberes tributarios sobre actividades que inciden sobre el medio ambiente.

La STC 125/2021 aborda la constitucionalidad de un supuesto en este sentido con motivo del recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 5 de la *Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*. El precepto ampliaba el hecho imponible del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos previsto en la *Ley 5/2017, de 28 de marzo, a las estancias en embarcaciones de crucero turístico fondeadas en los puertos del territorio de la comunidad autónoma de Cataluña*. Fue cuestionado por incurrir en un supuesto de doble tributación impedido por el art. 6.2 de la LOFCA y también por introducir una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios contraria al art. 157.2 CE y 9 c) LOFCA.

El Tribunal desestima la impugnación de inconstitucionalidad del citado precepto. La argumentación empleada gira en torno al contenido de la libertad de empresa (art. 38 CE) y el principio de integración constitucional (art. 139.2 CE), por la incidencia que presentan la tributación prescrita sobre la actividad de orden económico que es objeto de fiscalidad.

En relación a la libertad de empresa, la STC 125/2021 entiende que la misma es compatible con el establecimiento por parte de los poderes públicos de requisitos y condiciones sobre la actividad económica a fin de preservar la protección de otros bienes jurídicos. Dichas condiciones, sin embargo, deben responder siempre a un canon de razonabilidad que ha de quedar justificado por la consecución de un fin constitucionalmente legítimo. Asimismo, las condiciones pueden ser más exigentes cuando las limitaciones a la libertad de empresa afectan al acceso al mercado. Con respecto al principio del art. 139.2 CE, que prohíbe la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español, la sentencia interpreta que no toda medida restrictiva de la libertad de empresa ha de entrar en contradicción con el art. 139.2 CE. Únicamente podrá ser contraria a este principio de integración constitucional aquel tipo de medida que *“persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada”*.

El Tribunal se remite a su doctrina sobre el art. 139.2 CE establecida en la STC 111/2017 en la que interpretó que el único límite a la libertad empresarial que cobra relevancia constitucional es el que supone la adopción de una medida

de carácter proteccionista, esto es, aquella que favorece a productores u operadores de un territorio en perjuicio de los de otros lugares. Sin embargo, éste no es el caso de la tributación establecida por la ley catalana sobre las estancias en embarcaciones de crucero turístico fondeadas en los puertos del territorio de Cataluña. El Tribunal interpreta que la diferencia de trato de la tributación introducida por el legislador autonómico no es de corte proteccionista; asimismo, entiende que el recargo municipal que la ley establece no invade la competencia del Estado sobre la hacienda general (art. 149.1.14 CE). Todo lo contrario, es una expresión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para crear tributos propios (art. 203.5 EAC), avalada también por la posibilidad establecida en la legislación estatal sobre haciendas locales, de que las Comunidades Autónomas habiliten a los ayuntamientos a establecer recargos.

2.4. Constitución y Derecho foral: la negación del principio de paridad de ordenamientos como norma de resolución de conflictos

La compatibilidad del Derecho Civil común *ex art.* 149.1.8 CE con el reconocimiento de las competencias autonómicas para regular su Derecho foral propio se ha planteado este año en la STC 157/2021, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 2 de la *Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo*, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación. El Tribunal ha estimado parcialmente el recurso y de contenido interpretativo respecto otros de los preceptos impugnados.

El proceso de inconstitucionalidad trata de una impugnación de carácter competencial. A juicio de la representación del Estado, se estimó vulnerado el art. 149.1.8 CE, por cuanto los preceptos impugnados, se entendió que vulneraban las competencias estatales reconocidas en dicho precepto constitucional. La única excepción a tal planteamiento procesal fue la impugnación del párrafo tercero de la ley 495 que se entiende contraria a las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE. Sobre los aspectos de orden substantivo, concretamente, se consideraron vulneradas las competencias exclusivas estatales en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, de fijación de bases de las obligaciones contractuales y de establecimiento de las normas para resolver los conflictos de leyes.

La sentencia se remite a la doctrina sobre los derechos históricos para recordar que la Constitución garantiza en la disposición adicional 1ª CE es la existencia de un régimen foral, “*pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado*” (STC 208/2012). De acuerdo con la doctrina sentada desde la STC 140/1990, la Constitución “*posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria*”. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos, pero sin

que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias; como ya se interpretó desde la STC 123/1984. En consecuencia, una vez asumidas dichas competencias, es el respectivo Estatuto, en tanto que norma integrante del bloque de la constitucionalidad, la que deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos. De acuerdo con la jurisprudencia citada, *“el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar solo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA”*.

De esta manera, *“aunque el art. 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho foral y el art. 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas”*.

Con este parámetro de referencia, la sentencia examina la cuestión, seguramente, más controvertida de las alegaciones de la representación de la Comunidad Foral, relativa al principio de *paridad de ordenamientos* concebida como norma de resolución de conflictos, por el que se sostiene la defensa de la constitucionalidad de la Ley 11 y 12 de la ley de Navarra impugnada. A modo de síntesis de la argumentación a la que acude el Tribunal para estimar la inconstitucionalidad de dicho principio se interpreta que: *“la Constitución optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho civil interregional, de modo que es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas”*.

Por tanto, es al Estado a quien corresponde disponer cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa. En consecuencia, como ya se estableció en la STC 156/1993, *“no sería admisible la preeminencia incondicionada de uno u otro de los ordenamientos que pueden entrar en colisión, sino que han de fijarse criterios que, como el de la vecindad civil, asegure un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles”*.

En ese contexto, la referencia que se contiene en la norma foral al respeto al principio de *paridad de ordenamientos* *“parece querer aludir precisamente a la necesidad de asegurar esa posición de igualdad que se acaba de mencionar a la hora de fijar las normas para resolver los conflictos de leyes. Pero sucede que ese objetivo de garantizar la posición de igualdad de los ordenamientos civiles es ajeno a las competencias autonómicas, en cuanto que corresponde al Estado al dictar las normas de conflicto aplicables, sin que pueda el legislador foral pretender fijar un criterio al ejercicio de la competencia estatal allí donde no lo ha hecho la propia Constitución”*.

La conclusión de la STC 157/2021 es que la determinación de cuál haya de ser la ley aplicable en los conflictos interregionales derivados de la potencial concurrencia de legislaciones diversas en la regulación de una situación, forma parte de competencia que corresponde de forma exclusiva al Estado. En atención a esta doctrina el Tribunal concluye que el último inciso de la ley 11, “*respetando el principio de paridad de ordenamientos*”, *introduce una norma de conflicto que es contraria al orden competencial e inconstitucional y nula*”.

2.5. El principio de autonomía institucional de las Comunidades Autónomas y otras cuestiones

La autonomía en la organización de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas constituye una de las manifestaciones del más general principio de autonomía política reconocido por el art. 2 CE. Su alcance se ha planteado con ocasión del conflicto positivo de competencia, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el art. 5; art. 3.1 in fine y por conexión el art. 10.1, art. 6.3 y art. 6.7 del *Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas*.

En la citada disposición se incluía a los Parlamentos autonómicos entre las entidades públicas obligadas a suministrar información a la base de datos de ámbito estatal de subvenciones. La STC 37/2021 reconoce la competencia del Estado *ex art. 149.1.18 CE*, para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ahora bien, las Asambleas Legislativas y Parlamentos de las Comunidades Autónomas no son Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de la actividad materialmente administrativa que pueden desarrollar los órganos parlamentarios de las cámaras.

En relación a la cuestión de fondo, el Tribunal se plantea, en primer lugar, si un decreto, en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, es el instrumento normativo adecuado para regular la obligación las instituciones legislativas autonómicas de aportar información al registro estatal sobre su actividad de fomento realizada a través de la subvención. En segundo lugar, si con esta prescripción se respeta la autonomía de las Comunidades Autónomas. El Tribunal considera suficiente responder solo a la primera, al interpretar que el decreto no es la disposición adecuada para regular la citada actividad de los órganos legislativos autonómicos. Esta interpretación resulta coherente con la interpretación con la regla general según la cual la determinación de las disposiciones básicas del Estado ha de adoptarse mediante ley formal.

En relación a la segunda cuestión planteada, tiene sentido que la respuesta haya sido descartada, en la medida que la primera ya conduce a la directa inconstitucionalidad del Real Decreto 130/2019, considera que el examen de la segunda cuestión ha perdido objeto.

A modo de comentario adicional puramente especulativo cabría plantearse si la respuesta del Tribunal hubiese sido la misma de haber sido regulada dicha obligación informática mediante ley. A este respecto habría que concluir que la inconstitucionalidad, en ese caso de la ley, debería sostenerse también por care-

cer del carácter básico ex art. 149.1.18 CE; entre otras razones, por el hecho que la transmisión de información sobre al registro estatal de subvenciones podría perfectamente articularse mediante los instrumentos constitucionales de colaboración interadministrativa.

La STC 15/2021, por su parte, ha examinado el alcance de la competencia estatal sobre legislación procesal con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 3.4 de la *Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco*, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE. La duda planteada por el órgano judicial versaba sobre los aspectos competenciales en el orden procesal. Desde esta perspectiva la Sala cuestiona si, al disponer que es pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de la Ley ambiental vasca, el legislador autonómico excede o no el ámbito de sus competencias.

El Tribunal recuerda su reiterada doctrina por la cual siempre ha incardinado las reglas sobre legitimación procesal dentro de la legislación procesal de cuya distribución competencial se ocupa el art. 149.1.6 CE (SSTC 83/1986 y 123/1988, en ambos casos con respecto a preceptos de leyes autonómicas).

Acerca de la posibilidad de que el legislador autonómico pueda reglar aspectos procesales en sus propias disposiciones el Tribunal ha afirmado que *“la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen...”*, *“(…) sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional [art. 149.1.6 CE], tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma”*, (SSTC 47/2004 y 80/2018).

De acuerdo con esta reiterada doctrina, el precepto cuestionado enjuiciado en el presente proceso constitucional, el Tribunal estima la cuestión planteada y declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico porque *“no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular”*; y, además, porque *“esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma”*.

Finalmente, las consecuencias de la declaración del estado de alarma para afrontar la crisis sanitaria por la pandemia aparecida en 2020, además de las muy controvertidas SSTC 148 y 183/2021, relativas a cuestiones sustantivas sobre la aplicación de esta modalidad de Derecho de excepción, el Tribunal ha examinado

el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado contra los apartados segundo, tercero, cuarto, octavo, noveno y anexo del *Decreto del presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias 87/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación 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.*

Esta resolución únicamente puede ofrecer interés en el orden procesal al reiterar la consolidada doctrina jurisprudencial sobre la apreciación de la pérdida de objeto del proceso. Recuerda que en este caso se acreditan los requisitos para dicha pérdida sea efectiva con base a la doctrina según la cual *“la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos”* [por todas (...) STC 143 de 22 de septiembre, FJ 2]. Porque, en efecto, conforme a esta doctrina, los cambios normativos operados sobre la disposición autonómica objeto del conflicto han supuesto la desaparición sobrevenida del proceso.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

En el año 2021 la actividad de la Unión Europea (UE) ha continuado estando limitada y condicionada por las consecuencias socio-económicas de la pandemia de la Covid-19. Específicamente por la puesta en marcha de los instrumentos previstos y diseñados en el 2020 y en concreto el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE), conocido popularmente como “Next Generation EU” (NGEU). El Reglamento del Consejo 2020/2094 que instituye el IRUE fue aprobado el 14 de diciembre de 2020. A este instrumento se le asignan 750.000 millones de euros de los cuales 390.000 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 360.000 millones dedicados a préstamos (todos los montantes calculados a precios de 2018)¹. La actividad de la UE no se centrado exclusivamente en combatir las consecuencias de la pandemia, también, aunque con menos intensidad, se han adoptado actos que desarrollan las políticas comunitarias.

1. El IRUE está estrechamente vinculado con dos instrumentos relacionados con el ciclo presupuestario de la UE. El Marco Financiero Plurianual (MFP) diseñado para el septenio 2021-2027 que fue aprobado por el Consejo mediante el Reglamento del Consejo 2020/2093 de 17 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 1 de enero de 2021, y la Decisión del Consejo 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios (DRP) de 14 de diciembre de 2020 que entró en vigor el 1 de junio de 2021, una vez cumplimentadas las exigencias previstas en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros. Conviene mencionar que la DRP, prevista en el art. 311 TFUE, es un acto complejo donde participan las instituciones de la UE mediante un procedimiento legislativo especial que requiere la propuesta de la Comisión, unanimidad en el Consejo y consulta previa al Parlamento Europeo. Asimismo, su entrada en vigor necesita de la aceptación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas internas constitucionales, si bien sus efectos se retrotraen al 1 de enero del año de 2021.

El MFP expresa el flujo de recursos financieros requerido para sufragar el gasto presupuestario previsto durante una etapa de siete años. EL MFP establece el monto total de los recursos utilizables durante el período y las cantidades máximas anuales dedicadas a las políticas generales, preasignando los fondos para los principales programas de gasto.

1. Esta cantidad se incrementa a 806.900 millones de euros a precios corrientes. De los cuales 421.100 millones dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables, y 385.800 millones a préstamos.

La DRP rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027 y establece sus fuentes de financiación. Autoriza a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros. 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.

2. El Reglamento IRUE es un documento muy breve que consta de solo seis artículos, pero constituye un elemento clave en la arquitectura jurídica del programa NGEU. En el mismo se enumeran los tipos de medidas que pueden ser financiadas y se asignan a los programas específicos que forman parte del NGEU. El programa más determinante, con diferencia, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) al cual se les asigna aproximadamente el 90% de los fondos comprometidos.

Junto al MRR el segundo programa en importancia es el relativo a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) que cuenta con un importe de 47.500 millones de euros, en precios de 2018, hasta 2022. Este instrumento continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de la crisis aplicada a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Los fondos que se ponen a disposición provienen del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Los fondos de REACT-EU operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. REACT-EU promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

Finalmente, otras cantidades menores se asignan a programas relacionados con la protección civil, investigación e innovación, de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático y desarrollo de zonas rurales. En concreto el art. 2 del Reglamento IRUE prevé las siguientes cantidades (todas calculadas a precios de 2018):

- 1.900 millones de euros para programas relacionados con la protección civil,
- 5.000 millones de euros para programas relacionados con la investigación y la innovación, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros,
- 10.000 millones de euros para programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático,
- 7.500 millones de euros para el desarrollo de zonas rurales;
- 5.600 millones de euros para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas de la Unión.

3. Como hemos avanzado los ingresos del IRUE se transfieren a un repertorio de programas, de los cuales el mejor dotado es el MRR constituido por el Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero. Dispone, en precios de 2018, de 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 reembolsables². Dado el carácter temporal del régimen de financiación del MRR, estrechamente vinculado con la recuperación económica de los Estados miembros, el período de utilización de estos recursos se limita al 31 de diciembre de 2024 tanto en el caso de las ayudas financieras no reembolsables como en el de las ayudas en forma de préstamos. Por lo que se refiere a las ayudas financieras no reembolsables, los compromisos jurídicos correspondientes al 60% como mínimo de los recursos totales deben asumirse a más tardar el 31 de diciembre de 2022.

El MRR pivota sobre la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los denominados planes de recuperación y resiliencia (PRR) consistentes en un conjunto de medidas de inversión pública dirigidas a operar reformas estructurales para cada uno de los países miembros. La capacidad discrecional de los Estados para dirigir las inversiones está limitada por varios aspectos.

En primer lugar, porque deben focalizarse en determinados ámbitos de actuación previstos en el MRR. En concreto: 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 capacidades

En segundo lugar, los PRR deben ser coherentes con las prioridades macroeconómicas emitidas para cada país en el marco del Semestre Europeo y deben estar alineadas con las recomendaciones que se le realicen, en caso contrario difícilmente podrá acceder a los fondos. En consecuencia, el MRR puede considerarse como un instrumento presupuestario destinado a apoyar, aunque sea transitoriamente, las inversiones y reformas de los Estados en el seno del Semestre Europeo. En este sentido no se trata de un instrumento dirigido a aliviar las consecuencias de la crisis, sino que se destina a estimular y fomentar la transformación de la estructura económica, especialmente en los Estados miembros menos avanzados y más afectados por la pandemia.

4. El Reglamento MRR establece un mecanismo para garantizar la “buena gobernanza económica” que permita al Consejo, a propuesta de la Comisión, paralizar la totalidad o parte de los fondos estipulados. En principio, se ha de proponer la suspensión cuando el Estado miembro no ha tomado medidas efec-

2. En precios corrientes, las cantidades serían 723.800 millones de euros, los 385.800 millones del montante destinado a los préstamos y 338.000 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables.

tivas para corregir su déficit excesivo, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), a menos que se haya determinado la existencia de una recesión económica grave en el conjunto de la Unión, entendida como la existencia de “factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública”. Esta obligación de la Comisión se demora mientras, como acontece en la actualidad, está activada la cláusula de salvaguardia del PEC.

La suspensión se limita, cuantitativamente, a la menor de las siguientes dos cifras: el 25% de los compromisos asignados o el 0,25% del PIB nominal del Estado. En el supuesto de incumplimiento persistente, esto es, si el Estado mantiene un déficit excesivo, sin admitir medidas efectivas de corrección, la suspensión de los compromisos podrá superar los porcentajes máximos. En este contexto se dará prioridad a la congelación de los créditos para compromisos, los créditos para los pagos solo se interrumpirán cuando se precise actuar de forma inmediata en caso de un incumplimiento significativo.

La Comisión, atendiendo a unos criterios y unas directrices evaluará la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia de los PRR. Si la respuesta es positiva presentará una propuesta de decisión del Consejo donde incluirá la contribución financiera que se abonará, en tramos, una vez que el Estado miembro haya cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes previstos en el PRR. Si la respuesta fuera negativa, la Comisión deberá motivarla y no se asignará contribución financiera alguna.

Ahora bien, en el supuesto de que la evaluación preliminar de la Comisión sobre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes sea positiva se prevé la posibilidad de un hipotético “freno de emergencia” consistente en el siguiente procedimiento: la Comisión debe solicitar al Comité Económico y Financiero (CEF) que le emita un dictamen sobre dicho cumplimiento, en un plazo de cuatro semanas desde la recepción del informe preliminar de la Comisión. En el caso de que uno o más Estados miembros consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes, pueden solicitar al presidente del Consejo Europeo que remita la cuestión a la siguiente reunión para debatirlo exhaustivamente. El proceso no podrá demorarse más de tres meses desde la solicitud del dictamen de la Comisión al CEF. En todo caso este procedimiento, si bien puede retrasar los pagos asignados al MRR, no concede un derecho de veto a los Estados miembros.

5. España presentó su PRR el 30 de abril de 2021. La Comisión lo valoró positivamente y presentó una propuesta de Decisión que fue aprobada por el Consejo, en su formación de Ministros de Economía y Finanzas, el 13 de julio. En la misma fecha, el Consejo, junto al PRR español, aprobó los correspondientes a Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y Eslovaquia. La Unión pondrá a disposición de España una contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable por un importe superior a los 69.500 millones euros de los cuales desembolsará más de 46.500 millones antes del 31 de diciembre de 2022. El importe restante, cercano a los 23.000 millones será desembolsado durante el año 2023.

El desembolso se realiza en tramos, el primero de 9.000 millones de euros ya ha sido abonado. El cobro del siguiente se condiciona a una evaluación positiva previa de la Comisión donde se valorará el grado de observancia de los hitos y objetivos propuestos. El desembolso, del segundo tramo, por valor de 10.000 millones de euros se autorizó por la Comisión el 22 diciembre, después de valorar positivamente el cumplimiento de los primeros 52 hitos previstos en el PRR español.

Si el resultado no hubiera sido positivo se podría haber suspendido el pago de la totalidad o una parte del tramo comprometido. Esta suspensión sólo podría ser levantada cuando se hubieran ejecutado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los compromisos asumidos. La Comisión puede rescindir el acuerdo si después de 18 meses, el Estado no ha realizado avances tangibles.

6. La ejecución del IRUE se sujeta al Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, que entró en vigor el 1 de enero de 2021 si bien su aplicación está suspendida hasta la resolución de los recursos de anulación que fueron interpuestos, el 11 de marzo, por Hungría y Polonia ante el TJUE, y que se encuentran pendientes de resolución.

El objetivo del Reglamento 2020/2092 es doble e interconectado: proteger el presupuesto de la Unión y salvaguardar el Estado de derecho en los países miembros. El ámbito de aplicación del Reglamento se limita a situaciones donde las vulneraciones de los principios del Estado de derecho tengan un impacto “suficientemente directo” afectando gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión. La idea subyacente es que existe un fuerte vínculo entre, por un lado, el respeto por el Estado de derecho y, por otro, la confianza mutua y la solidaridad financiera entre la UE y los Estados miembros.

7. Más allá de la reacción para paliar las consecuencias de socioeconómicas de la pandemia, la UE ha adoptado medidas para facilitar la gradual supresión de las restricciones a la libre circulación de personas. En concreto mediante el Reglamento 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio se establece un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados Covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado Covid-19 digital de la UE), a fin de facilitar el ejercicio, por sus titulares, de su derecho a la libre circulación durante la pandemia de Covid-19.

Este Reglamento también prevé la aceptación de los certificados Covid-19 expedidos por terceros países a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias cuando la Comisión compruebe que esos certificados Covid-19 se expiden con arreglo a normas que deban considerarse equivalentes a las establecidas en virtud de dicho Reglamento. A tal efecto, la Comisión ha reconocido los certificados Covid-19 expedidos por varios países terceros mediante sendas Decisiones de Ejecución expedidas el 24 y 30 de noviembre, 9 y 21 de diciembre. Entre ellos se subrayan el reconocimiento de los certificados expedidos por

Cabo Verde, El Salvador, Emiratos Árabes, Líbano, Montenegro, Singapur, Tailandia, Taiwán, Togo, Túnez y Uruguay. Además, el 8 de julio se reconoció los certificados emitidos por Suiza.

Asimismo, se prevé, en el Reglamento 2021/954 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio la posibilidad de que se apliquen las mismas normas de expedición a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de Covid-19, y, en consecuencia, se beneficien de la libre circulación de personas.

8. En el ámbito de la política medioambiental la actuación de la UE se ha centrado en la aprobación del nuevo Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el Reglamento 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril. Este programa que deroga el anterior instituido en el 2013, se establece por un período de siete años a fin de ajustar su duración a la del nuevo MFP. El objetivo general del Programa LIFE es contribuir al cambio hacia una economía sostenible, circular, energéticamente eficiente, basada en energías renovables, climáticamente neutra y resiliente frente al cambio climático, para proteger, restaurar y mejorar la calidad del medio ambiente, y para frenar e invertir la pérdida de biodiversidad y hacer frente a la degradación de los ecosistemas. La dotación financiera para la ejecución del Programa LIFE durante el período comprendido entre el 1 de enero y de 2021 y el 31 de diciembre de 2027 será de 5,432 millones de euros a precios corrientes.

Además, el 30 de junio se aprobó el Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática. El acto constituye un conjunto de medidas de diferente condición dirigidas a reducir progresiva e irreversible de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros reguladas en el Derecho de la Unión (entre éstas se destacan las emisiones de dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, hexafluoruro de azufre, trifluoruro de nitrógeno, e hidrofluorocarburos).

El Reglamento establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con el fin de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido el Acuerdo de París sobre el cambio climático, firmado el 12 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. En concreto, cumplir con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Igualmente, proporciona un marco para avanzar en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura.

9. En relación a la política comercial común y a libre circulación de mercancías se han abordado varias medidas. En primer lugar, la suspensión temporal,

mediante el Reglamento (2021/2048 del Consejo de 23 de noviembre, de los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las Islas Canarias vinculados con bienes de equipo para uso comercial o industrial, así como materias primas, piezas y componentes utilizados con fines agrícolas o para transformación industrial o mantenimiento. El motivo de la suspensión se justifica por la necesidad de diversificar la economía canaria, potenciar la innovación y reducir la dependencia de la economía local con respecto al sector de los servicios.

Incidentalmente, también cabe mencionar que el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, el 20 de mayo, el Reglamento 2021/821 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, es decir que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares. En el mismo sentido se señala la aprobación de la Directiva 2021/555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo en donde se codifican las diferentes modificaciones y revisiones de la Directiva del Consejo 91/477 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. La finalidad de este pacto consistía en garantizar, de un lado, cierta libertad de circulación para algunas armas de fuego y sus componentes esenciales dentro de la Unión y, por otro, la necesidad de controlar esa libertad recurriendo a garantías de seguridad adaptadas a tales productos.

10. En el sector de la política de transportes se han aprobado diversos actos jurídicos desde diferentes perspectivas. Se destaca la aprobación del Reglamento 2021/782 del Parlamento Europeo y el Consejo de 29 de abril que los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril que se aplica a los viajes y servicios internacionales y nacionales en toda la Unión prestados por una o varias empresas ferroviarias. En concreto este acto establece normas aplicables al transporte por ferrocarril relativas a varios aspectos que abarcan ámbitos muy diversos como por ejemplo: la no discriminación entre viajeros en lo que respecta a las condiciones de transporte y la emisión de billetes; la responsabilidad de las empresas ferroviarias y a sus obligaciones en materia de seguros para los viajeros y sus equipajes; los derechos de los viajeros en caso de accidente derivado del uso de servicios ferroviarios y con el resultado de muerte, lesiones, o pérdida o daño de su equipaje; los derechos de los viajeros en caso de perturbación de los servicios, como sería en caso de cancelación o retraso del viaje o la no discriminación y la asistencia a las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida.

11. En relación a la política agrícola, el Parlamento Europeo y del Consejo aprobaron el 2 de diciembre, el Reglamento 2021/2116 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (PAC). Este acto instituye normas en materia de financiación, gestión y seguimiento de la PAC, y en particular en materia de: financiación de los gastos de la PAC, sistemas de gestión y control que han de establecer los Estados miembros y procedimientos de liquidación y de conformidad. Se modifica el modelo de aplicación de la PAC, desde el estándar actual basado en el cumplimiento, para hacer mayor hincapié en los

resultados y el rendimiento. En este sentido, la Unión debe fijar los objetivos políticos esenciales, los tipos de intervenciones y los requisitos básicos de la Unión, mientras que los Estados miembros deben asumir mayores obligaciones y responsabilidades con miras al logro de esos objetivos.

En el contorno de la política pesquera conviene aludir al Reglamento 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027 con el fin de adaptarlo a la duración del MFP 2021-2027. En este acto se establecen las prioridades del FEMPA, su presupuesto y las normas específicas para la concesión de financiación de la Unión.

Asimismo, el Consejo mediante el Reglamento 2021/92 de 28 de enero, fijó las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión. En la misma fecha el Consejo también aprobó el Reglamento 2021/91 por el que se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en los años 2021 y 2022 de determinadas poblaciones de peces de aguas profunda. En ambos actos se contemplan los totales admisibles de capturas (TAC) por Estado miembro y por zona pesquera.

12. En la esfera del espacio de libertad, seguridad y justicia se ha adoptado el Reglamento 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea. El Reglamento tiene como objetivo garantizar el correcto funcionamiento del mercado único digital en una sociedad abierta y democrática, mediante la lucha contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos con fines terroristas y contribuyendo a la seguridad pública en toda la Unión. Para ello se establecen normas uniformes con el fin de luchar contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos para la difusión entre el público de contenidos terroristas en línea.

13. Para finalizar haremos referencia dos tipos de actuaciones en el ámbito del presupuesto de la UE. La primera en relación a la implementación de los recursos propios de la UE en donde se destacan el Reglamento 2021/768 del Consejo de 30 de abril por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea y el Reglamento 2021/770 del Consejo de 30 de abril sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan. En este acto se establecen los métodos de cálculo y el procedimiento de puesta a disposición a la Comisión de las cantidades recaudadas con dicho recurso propio. Igualmente, conviene subrayar el Reglamento 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establece el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude durante el período de vigencia del MFP 2021-2027. El objetivo principal del Programa consiste en proteger los intereses financieros de la Unión; más específicamente, con su aceptación se pretende prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión.

1. Introducción

Mientras que el año 2020 estuvo marcado por el surgimiento de la pandemia y el gran esfuerzo de adaptación tecnológica y procedimental que tuvo que hacer el Senado para continuar cumpliendo con sus funciones constitucionales durante los estados de alarma, el año 2021 se ha caracterizado por la normalización de la actividad de las comisiones y del Pleno, sin perjuicio de la utilización del voto telemático y de la limitación de aforos según la situación sanitaria. No obstante, y como no puede ser de otra forma, la pandemia de la Covid-19 sigue planeando sobre la actividad de la Cámara, ya que son muchas las iniciativas que se debaten para paliar las consecuencias socioeconómicas generadas por aquella. Junto a las mismas, veremos no obstante como se ha diversificado más que en el año precedente el contenido de las iniciativas tramitadas, ya sea para abordar asuntos que afectan al conjunto del Estado, como por ejemplo la despoblación, ya sea para tratar problemas más locales.

2. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos positivos 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 2021 pueden agruparse en los siguientes bloques: preguntas orales en pleno, mociones, interpelaciones 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.

2.1. 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, si el año pasado destacábamos que la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versaban sobre temas que de una u otra forma afectaban al conjunto del país y, comparativamente muy pocas, al sistema autonómico o Comunidades Autónomas en particular, este año tenemos que señalar que se detecta el patrón inverso.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del territorio, se ha preguntado por el restablecimiento de frecuencias y horarios en trenes de cercanías, por la gestión de los fondos de la Política Agrícola Común y sobre el nuevo Plan Estratégico Nacional de la PAC, por las medidas para ejecutar la sentencia de devolución del IVA del año 2017 o sobre determinadas políticas del Gobierno hacia la denominada España vaciada. Quizás es también en este apartado donde tenemos que hacer una referencia a las preguntas que se han centrado en el apoyo al conjunto de entidades locales: oficinas de justicia en los municipios, medidas previstas para evitar la caída de ingresos en los ayuntamientos tras la supresión del impuesto de plusvalía y previsiones de la ministra de Política Territorial para garantizar la sostenibilidad de las entidades locales.

Han sido numerosas este año las preguntas que afectan al sistema autonómico y a su articulación competencial y financiera, tal y como por otra parte es de esperar en la Cámara de representación territorial. Así, se ha preguntado al Gobierno por el calendario previsto por la ministra de Política Territorial para reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas, por cuáles considera que son los desequilibrios y carencias que provocan tensiones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos, sobre la canalización de ayudas a las Comunidades Autónomas destinadas a empresas y autónomos, por mesas de negociación bilateral para reformar todos los estatutos de autonomía, por la coordinación de actuaciones en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, por la reforma de la financiación autonómica –ya sea para tener en cuenta los territorios más despoblados, ya sea para considerar el hecho insular–, o por la intención del Gobierno de implementar una prueba de Evaluación de Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU) única e igual para todo el territorio nacional. Como consta en otros apartados, la recuperación económica derivada de la pandemia ha sido uno de los temas protagonistas de la vida parlamentaria y en este sentido son de destacar las preguntas centradas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como siempre sucede, han sido muy muchas las preguntas centradas en un territorio en particular, ya sea Comunidad Autónoma o entidad local. Un recorrido detallado por las preguntas que han tenido como objeto entidades locales particulares excedería de lo razonable, por lo que baste señalar que mayoritariamente han versado sobre la mejora de infraestructuras o la apertura de oficinas estatales (Cuerpo Nacional de Policía o Instituto Nacional de Seguridad Social), aparte, por supuesto de las ayudas a la isla de La Palma. En relación con Comunidades Autónomas concretas se ha preguntado por Canarias (lucha contra la pobreza), Comunidad de Madrid (política sanitaria, transporte, reparto de fondos europeos, subida de impuestos), País Vasco (atención a los ciudadanos en euskera) y Comunidad Foral de Navarra (gestión ingreso mínimo vital, planes para la recuperación y el crecimiento), Cataluña (ayudas para paliar las conse-

cuencias de la borrasca Filomena, futuro político, indultos, ayudas para compensar las restricciones derivadas de la pandemia, grado de ejecución de inversiones), Illes Balears (régimen especial, industria turística), Galicia (inversiones de Red Eléctrica de España), Andalucía (indicadores de desigualdad) y Cantabria (Corredor Atlántico, efectivos de la Guardia Civil).

2.2. *Mociones*

Las mociones en pleno implican una toma de posición del conjunto de la Cámara instando al Gobierno a una determinada actuación, y, en este sentido vemos cómo el Senado ha tratado de manera reiterada durante 2021 el control y reparto de los fondos de recuperación. Algunas mociones se han rechazado y otras se han aprobado, pero ha quedado patente que se trata de una de las preocupaciones más destacadas. Algo parecido hay que decir de un tema cada vez con más protagonismo, el de la despoblación y el reto demográfico. Como cuestión que afecta al conjunto del Estado, cabe mencionar asimismo la aprobación de una moción instando al Gobierno a articular un espacio de encuentro y colaboración con las Comunidades Autónomas para abordar el fenómeno migratorio de manera integral, con el objetivo de acordar estrategias y planificación.

Quizás merezca la pena mencionar que se han aprobado iniciativas que tenían en el punto de mira el interés de los municipios con carácter general, lo que demuestra que la Cámara territorial no se centra solamente en las Comunidades Autónomas, sino también en las otras entidades territoriales que componen nuestro Estado altamente descentralizado y sin las cuales no pueden alcanzarse los retos globales que tanto preocupan. Así, se aprobó una moción instando al Gobierno a impulsar la neutralidad climática de las ciudades en el marco de la Misión europea de ciudades y la iniciativa CitiES 2030 y otra instando al Gobierno a impulsar las medidas económicas y legales necesarias para evitar la quiebra del sector del transporte público dependiente de los ayuntamientos. Es el del transporte y el de las infraestructuras un ámbito que por su naturaleza se presta mucho a la territorialización de las iniciativas, en el sentido de que muchas de ellas presentan un significado marcadamente local. Por eso, al margen de las mociones específicamente relacionadas con la Comunidad Autónoma de Canarias –que ha padecido especialmente con la activación del volcán Cumbre Vieja en la isla de La Palma y que de todas formas siempre es objeto de especial atención por el tema de la inmigración– la mayoría de las mociones en relación con Comunidades Autónomas concretas han tenido como objeto instar al Gobierno a abordar infraestructuras muy específicas, por lo que no nos vamos a centrar en las mismas con mayor detenimiento.

2.3. *Interpelaciones*

De todas las interpelaciones tramitadas este año, la mitad han tenido como objeto temas de interés general, bien por afectar al Estado en su conjunto o por incidir en el engranaje autonómico. Entre los primeros cabe hacer mención a las iniciativas sobre coordinación interinstitucional en materia migratoria, a incentivos asociados a las plazas de función pública localizadas en la denominada España vaciada o incluso al impacto en el sector ganadero de la inclusión del lobo

ibérico en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. De las interpelaciones con incidencia en el sistema autonómico, y aparte del planteamiento habitual sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, el protagonismo ha sido claramente para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el reparto de los fondos europeos Next Generation EU.

En relación con Comunidades Autónomas específicas, se han planteado interpelaciones en relación con Illes Balears –sobre su Régimen Especial al amparo del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero y cuestiones de movilidad– y Cataluña, para tratar del Corredor Mediterráneo y la conexión con Francia. Las demás interpelaciones han descendido a nivel local para abordar en general cuestiones medioambientales o de infraestructuras y transportes.

Todos estos temas son los que 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.

2.4. Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Recordemos brevemente que el art. 145 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que deberán ser comunicados a las Cortes Generales. De conformidad con la interpretación que se viene haciendo del art. 137 del Reglamento del Senado, que desarrolla el art. 145 CE, cuando no se presenten propuestas para decidir si el convenio requiere de autorización, se someterá directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminado por la Comisión General de Comunidades Autónomas. Solo si se presentaran propuestas para que la Cámara se pronuncie, el convenio en cuestión tendría que ser objeto de dictamen, siguiéndose el procedimiento establecido en el art. 137 del Reglamento del Senado.

Durante el año 2021 se han tramitado al amparo del art. 145.2 de la Constitución siete convenios, todos ellos directamente en Pleno, sin que en relación con los mismos se formularan propuestas que requiriesen la elaboración de dictamen por parte de la Comisión General de Comunidades Autónomas:

- Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la gestión compartida del proyecto de compra pública de innovación denominado ISOHCÉ, historia clínica interoperable y multirregional.
- Convenio de cooperación entre el Servicio Canario de Salud y la Comunidad de Madrid para la gestión compartida del procedimiento de contratación del proyecto de compra pública de innovación denominado “Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (Zikad).
- Convenio de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, y la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

- Convenio Interadministrativo entre la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), a través del instituto Canario de Estadística, y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB), a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.
- Convenio interadministrativo entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardíaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes.
- Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, en materia de memoria, paz, convivencia y derechos humanos.
- Convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre cesión de uso del sistema de información Avantius, Sistema de Gestión de Justicia.

3. Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y reforma de estatutos de autonomía

En relación con las iniciativas presentadas en 2021 para su tramitación en la Comisión General de Comunidades Autónomas, llama quizás la atención el reducido número de mociones presentadas, especialmente si lo comparamos con lo que es habitual en otras comisiones. Solamente se han presentado dos mociones, si bien en relación con temas que preocupan a toda la sociedad española y que requieren del esfuerzo conjunto del Estado y de las Comunidades Autónomas: la elaboración de un plan nacional de prevención contra el suicidio y la adopción de medidas en relación con menores extranjeros no acompañados.

En el capítulo de comparecencias en comisión, cabe mencionar, como es habitual cuando hay un cambio de titular en el ministerio competente, la existencia de varias solicitudes para la comparecencia de la ministra de Política Territorial a los efectos de informar sobre las líneas generales de su Departamento. Al margen de estas peticiones, ya avanzábamos que los efectos de la pandemia y la recuperación del país son de los puntos más importantes de la agenda política. En este sentido, no es de extrañar que muchas iniciativas parlamentarias se centren en estos aspectos, y así, cabe mencionar un conjunto de solicitudes de comparecencia de todos los presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas “a fin de realizar una puesta en común de la situación derivada de la pandemia, las necesidades originadas a partir de ella en cada Comunidad Autónoma y los criterios de reparto de los fondos Covid-19”. También relacionada con esta cuestión esta pendiente una solicitud de convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas al amparo del art. 56 bis 7 del Reglamento del Senado con el objeto de llevar a cabo un balance sobre la situación del estado de las Autonomías tras el impacto de la pandemia del Covid-19. La gestión de los fondos de reconstrucción de la Unión Europea es objeto de una solicitud de comparecencia de la ministra de Hacienda y Función Pública.

Como vemos, hasta aquí se trata de iniciativas que afectan al Estado autonómico en su totalidad, pero también se han presentado algunas centradas en Comunidades Autónomas en particular, como la solicitud de la comparecencia de la ministra de Política Territorial y de la Subdelegada del Gobierno en Castellón en relación con las cargas policiales ocurridas durante la visita del Rey a la Universidad Jaume I o la solicitud de comparecencia de la ministra para informar sobre la convocatoria de 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 el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias.

Precisamente en relación con Estatutos de Autonomía, tenemos que mencionar brevemente las tres reformas tramitadas para Murcia, Cantabria e Illes Balears. Se trata en los tres casos de reformas de Estatutos de Autonomía de objeto muy limitado, ya que se procede exclusivamente a la eliminación del aforamiento para diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno. Dada por lo tanto la sencillez de la modificación y, a la vista de la tramitación en el Congreso de los Diputados, finalmente no se presentaron ni enmiendas, ni propuestas de veto, por lo que las tres reformas estatutarias se debatieron directamente en el Pleno de la Cámara sin dictaminarse en la Comisión General de Comunidades Autónomas (Punto tercero de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento se seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993). La reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se ha aprobado en la sesión plenaria de 2 de febrero de 2022, mientras que las de Murcia y Cantabria se aprobaron en las sesiones plenarios de 3 de febrero y 10 de marzo de 2021 respectivamente, viendo la luz como Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento y del presidente y consejeros de Gobierno.

4. Balance de la actividad del Senado

Ya hemos visto en el recorrido por las distintas iniciativas cuales han sido los temas de índole autonómica que se han planteado. No es habitual mencionar en este informe la actividad de comisiones sectoriales, pero creemos que no ofreceríamos una imagen fiel del Senado como Cámara de representación territorial si no diéramos cuenta de las comparecencias de miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de representantes de los entes locales que se están celebrando desde abril del año pasado ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se trata de un conjunto de comparecencias que tienen como objeto informar de las debilidades y fortalezas de la cooperación descentralizada –rasgo muy singular del sistema español de cooperación al desarrollo– con la vista puesta en el anunciado proyecto de ley de Cooperación. Como en otras ocasiones, seguimos insistiendo en que el Reglamento del Senado, sin necesidad de reformas, ofrece no pocas posibilidades para reforzar su carácter como Cámara de representación territorial. También hay que te-

ner presente que, al margen de la actividad parlamentaria, existe un esfuerzo por parte de los órganos rectores del Senado para abrirse a los entes territoriales que componen el Estado, a organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Cabe mencionar, por ejemplo, aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, la celebración desde la Cámara Alta por videoconferencia de la XXV Conferencia de Presidentes, el 22 de diciembre de 2021. 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 que refuerza su sentido como Cámara de representación territorial.

Tampoco podemos dejar de subrayar el honor que supone para el Senado acoger la tradicional presentación del *Informe Comunidades Autónomas* que, con su reconocida profesionalidad, edita el Observatorio de Derecho Público y que refleja la voluntad de contribuir al desarrollo del Derecho Público en general y del Estado de las Autonomías en particular.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Javier Donaire Villa
Universidad Carlos III de Madrid

1. Rasgos generales: gestión pandémica, Plan de Recuperación y “temas habituales”

Gestión pandémica, aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y tratamiento de temas “habituales”, fueron en 2021 los ejes básicos de actuación de los órganos mixtos de colaboración intergubernamental entre Estado y Comunidades Autónomas. Las altas cifras de reuniones totales en 2020 (ciento sesenta y nueve) incluso se incrementaron levemente en 2021 (ciento setenta y cuatro), aunque catorce Conferencias Sectoriales permanecieron inactivas. La Conferencia de Presidentes, con “solo” dos sesiones (frente a diecisiete en 2020), volvió a una tónica parecida a la anterior de la pandemia, “cediendo el testigo” en la gestión de la Covid-19 al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS), que, por ello, elevó nada menos que a 57 el número de sus reuniones en 2021. Además, se constituyeron cuatro nuevas conferencias sectoriales en 2021 (Plan de Resiliencia, Infancia y Adolescencia, Clima de Negocios, y Memoria Democrática), lo que contrasta con el alto número entre las existentes que, como acaba de decirse, permanecieron inactivas.

En cuanto a los foros bilaterales, se retomó la relación entre Cataluña y el Estado a través de la Comisión Mixta estatutariamente prevista, luego de cuatro años de inactividad. También se reunieron la Comisión Mixta para el Concierto Vasco, y la Comisión bilateral Estado-La Rioja (esta última no lo hacía desde 1992), se efectuaron dos traspasos competenciales (respectivamente, a Navarra y Madrid), y se alcanzaron diversos acuerdos entre Estado y Comunidades Autónomas para evitar la conflictividad competencial jurisdiccional, mediante el uso del mecanismo preventivo de concertación extrajudicial previsto en el art. 31.2 LOTC.

2. La Conferencia de Presidentes: el Plan de Recuperación ... y de nuevo, la pandemia

Tan solo dos veces se reunió la Conferencia de Presidentes (CONFEPRES) en 2021, frente a las diecisiete en que excepcionalmente lo hizo en 2020 para la gestión de la pandemia. Como se verá más adelante, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS) “tomó el testigo” de la CONFEPRES, bajo el estado de alarma (RRDD 926/2021 y 956/2020) y una vez finalizado aquel a las 0 horas del 9 de mayo de 2021. Ante ese final, varias Comunidades Autónomas demandaron repetidamente que la CONFEPRES definiera direc-

trices acerca de las limitaciones y restricciones por razones sanitarias fuera del estado de alarma, incluyéndose la reivindicación, tampoco atendida, de Comunidades Autónomas de gobierno popular, y también de la vasca, en torno a la promulgación de una ley estatal de pandemias. El marco jurídico a aplicar contra la Covid-19 decaído el estado de alarma se definió por el Ejecutivo central al Decreto-ley 21/2020 y la subsiguiente Ley 2/2021.

La primera reunión de la CONFEPRES en 2021, presencial, el 30 de julio en el Convento de San Esteban (Salamanca), vino precedida de polémica a causa del porcentaje de fondos europeos de recuperación a gestionar por las Comunidades Autónomas y de los criterios de reparto, que las Comunidades de la “España vaciada” deseaban graduar en atención a consideraciones demográficas. El presidente del Gobierno planteó otra lógica distributiva, ante la novedad del mecanismo, basada en la adecuación de los proyectos a las líneas de transformación fijadas por la UE: transición ecológica, digitalización, cohesión territorial y social o igualdad de género.

Las Comunidades Autónomas censuraron la falta de preparación previa de la reunión, la desinformación acerca del orden del día hasta muy poco antes de la cita, así como que no se previese la posible adopción de acuerdos, o que el evento se limitara a la alocución del presidente del Gobierno e intervenciones de tan solo cinco minutos por cada presidente autonómico. En cambio, sorprendió a las Comunidades Autónomas, especialmente a las de Gobierno popular (dispuestas a luchar por la gestión de la mitad de los fondos europeos de recuperación), el anuncio del presidente del Gobierno en torno a que las autonomías gestionarían el 55% de dichos fondos.

Por su parte, el avance de la sexta ola de la Covid-19 (variante ómicron, más contagiosa, aunque menos letal), y la proximidad de las fiestas navideñas, motivaron la celebración de la XXV CONFEPRES el 22 de diciembre, durante la cual el presidente del Gobierno rechazó peticiones autonómicas de declaración de un nuevo estado de alarma. Tampoco entonces se anticipó el orden del día, ni se preparó la reunión con las Comunidades Autónomas. A petición de siete de estas, se acordó la recuperación de la obligatoriedad de la mascarilla en exteriores con salvedades (práctica deportiva, o en espacios naturales, o en la unidad familiar, o a más de 1,5 metros de otros acompañantes), que se hallaba suspendida desde el 26 de julio por la bajada de contagios.

Contra la sugerencia de Cataluña y País Vasco, se descartaron restricciones de aforo y horarios en la hostelería, ante la efectividad de las vacunas y el menor número de hospitalizaciones e ingresos en UVI que en 2019. Sin embargo, se pusieron medios militares (hospitales y personal sanitario) a disposición de las Comunidades Autónomas para vacunación, y se anunció la contratación de profesionales de la salud prejubilados y jubilados, así como de titulados en países no pertenecientes a la UE. Se fijaron objetivos más exigentes de inmunización (1.^a dosis y 2.^a dosis de la vacuna para el 70% de los niños entre 5 y 11 años), se autorizó la venta de tests de antígenos en farmacias, se dejó de exigir cuarentena a personas en contacto con otra contagiada, y se anunció un plan de 292 millones de euros en 2022 para reforzar la atención sanitaria primaria y secundaria.

Cabe finalmente resaltar que, a finales de año, se hallaban prácticamente culminados los trabajos para la adopción de un nuevo Reglamento de la CONFEPRES, si bien la aprobación formal del mismo por la propia Conferencia, así como la publicación oficial de su contenido, se producirían ya en 2022.

3. Las Conferencias sectoriales

3.1. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS): *pandemia y Estrategia de Salud Mental*

Como ya se ha anticipado, el CISNAS “tomó el testigo” de la CONFEPRES respecto a la gestión sanitaria de la pandemia, lo que explica su inusitado número de reuniones en 2021 (cincuenta y siete). Varias de ellas se dedicaron a debatir –y rechazar– reiteradas peticiones autonómicas de modificación del estado de alarma declarado (RD 926/2020) y prorrogado (RD 956/2020) el año anterior hasta las 0 horas el 9 de mayo de 2021, o a discutir acerca del mantenimiento, o no, de las restricciones al hilo del descenso o aumento de contagios, según los casos. Muestra de ese rechazo fue la impugnación judicial, por el Gobierno central, con adicional petición, atendida jurisdiccionalmente, de suspensión cautelar del adelanto horario del toque de queda unilateralmente declarado por la Comunidad castellano-leonesa, que resultaría definitivamente anulado por la STS 645/2022 (si bien aplicando la doctrina de la STC 183/2021 sobre la inconstitucionalidad de la delegación en las Comunidades Autónomas efectuada por el RD 926/2020).

Mucho se discutió en el CISNAS acerca de los cierres perimetrales interautonómicos para Semana Santa y Puente de San José, que toparon con críticas (Madrid) o la abstención (Cataluña) de varias Comunidades, por considerar contradictorio ese cierre en vista de la simultánea apertura a la llegada de viajeros de la UE, que el ministro del Interior achacó en la sesión de 24 de marzo a una directriz de la Comisión Europea, subrayando al tiempo la suficiencia de las medidas de vigilancia fronteriza y sanitaria (algo que, sin embargo, fue abiertamente cuestionado por la Comunidad vasca). Sí se acordó limitar las reuniones sociales a cuatro personas en espacios públicos cerrados, a seis en lugares abiertos, y a convivientes en espacios privados cerrados, decretándose el “toque de queda” entre las 23 y las 6 horas.

La intensa oposición de la Comunidad de Madrid a las restricciones en Semana Santa no le impidió aplicar su propio Decreto 22/2021, de 12 de marzo (cuya suspensión cautelar judicialmente solicitada por el Grupo Parlamentario de Vox en la Asamblea madrileña había sido denegada en relación con los cierres perimetrales mediante el Auto 2616/2021 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo), adoptado precisamente en cumplimiento del Real Decreto estatal de alarma. Sin perjuicio de dicha aplicación, la Comunidad madrileña impugnó el Acuerdo del CISNAS, y su vehículo de transmisión, la Orden Comunicada de la ministra de Sanidad, de 4 de junio de 2021, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (que el año anterior había declarado competente para conocer de las impugnaciones de los Acuerdos del CISNAS el Auto 7240/2020 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

La reclamación judicial madrileña incluyó la petición de suspensión cautelarísima (jurisdiccionalmente concedida) de las restricciones horarias y de aforo de locales de hostelería, recogidas en las letras A), B) y C) del Anexo de la Orden Comunicada recurrida. Tan solo dos días después, el CISNAS acordaría eliminar la obligatoriedad de esas mismas medidas, dando lugar a una nueva Orden Comunicada que habilitaba a las Comunidades Autónomas a no aplicar o modular algunas de tales medidas al ocio nocturno, hostelería y actividades multitudinarias, según niveles de riesgo pandémico.

También se debatió en el CISNAS acerca del uso obligatorio de la mascarilla FFP2 para los transportes y el comercio, solicitado por Galicia inspirándose en Alemania o Francia, y se adoptó (y luego se adaptó repetidamente) la estrategia de vacunación, asimismo con posicionamientos autonómicos discordantes, como nuevamente el madrileño, sobre colectivos prioritizables. Igualmente, se rechazó en el CISNAS, para dar tiempo a que se consolidase la mejora de la situación sanitaria, la petición por varias Comunidades Autónomas (Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid) de desescalar restricciones desde principios de febrero.

En cuanto a temas distintos de la pandemia, sobresale la aprobación en diciembre, por el CISNAS, de la Estrategia de Salud Mental 2021-2026, en la que quedó enmarcado el Plan de Acción contra el Suicidio 2021-2024 (dotado con 100 millones), entre cuyas medidas se cuenta la implantación de un teléfono asistencial permanente de apoyo.

3.2. Consejo de Política Fiscal y Financiera (COPFF): entregas a cuenta y recuperación autonómica de la liquidación del IVA de diciembre de 2017

En la única reunión (telemática) del COPFF el 28 de julio, que contó con la participación del consejero catalán tras cuatro años de ausencia, se informó de los recursos financieros anuales de las Comunidades Autónomas no forales: 105.000 millones de entregas a cuenta del modelo (la cifra más alta hasta el momento, y se anunció una mayor para 2022: 108.000 millones), 10.000 millones procedentes de fondos europeos y otros 7.000 millones en transferencias al margen del sistema de financiación. En total, unos 122.200 millones de euros en 2021, un 6,3% más que en el ejercicio anterior.

También se acordó que el reparto de recursos pase a basarse en un criterio de población ajustada, si bien con la oposición de las Comunidades de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja. También se anunció que el Estado asumiría, mediante un crédito presupuestario de 3.900 millones, la liquidación negativa del modelo de financiación autonómica que habrían de afrontar las Comunidades Autónomas debido al esfuerzo financiero adicional a que condujo la lucha contra la pandemia en 2020, y la merma de los ingresos que sufrieron.

En la misma (y única reunión) del COPFF, se presentó el techo de gasto autonómico para 2022, pasando del 2,2% en 2021 a solo el 0,6% del PIB para 2022, con el desacuerdo de Cataluña (que planteaba un techo del 1,1% del PIB autonómico), Andalucía y Castilla y León. A ello acompañó la petición del Ministerio de Hacienda a las Comunidades Autónomas para que emprendan una senda

de consolidación fiscal a medio plazo, ante el posible fin de la suspensión del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento que había sido declarada por causa de la pandemia, una vez las economías de los Estados miembros recuperen su PIB anterior.

Igualmente, se acordó la devolución a las Comunidades Autónomas del IVA de diciembre de 2017, a raíz de Sentencias del Tribunal Supremo que ordenaron hacerlo a las que lo reclamaron ante dicha Alta Corte. Luego de las vicisitudes acaecidas en años anteriores, durante la reunión del COPFF de 2021, el Ejecutivo central informó que habría en el Presupuesto estatal de 2022 una partida de 3000 millones (2500 millones por la pérdida, más 500 millones de intereses) para devolver la liquidación del IVA de diciembre de 2017 a todas las Comunidades Autónomas no forales, hubiesen impugnado judicialmente o no. A esta iniciativa gubernamental había precedido la aprobación de una proposición no de Ley en igual sentido por la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados.

Las Comunidades Autónomas infrafinanciadas con el actual modelo (Valencia, Andalucía, Murcia) plantearon la dotación de un fondo compensatorio de 2.200 millones, pero las demás Comunidades estuvieron en desacuerdo, incluso, en someter la iniciativa a votación (Murcia, por el contrario, sostiene que se solicitaron 4.200 millones, que solo una Comunidad Autónoma explicitó su disconformidad, y que, pese a ello, el tema fue zanjado inmediatamente por la representación del Gobierno en el COPFF). Por otra parte, la petición de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y País Vasco de que el Estado dotara un fondo Covid-19 en 2021 similar al aprobado el año anterior, topó con la negativa del Gobierno. Este alegó que la variante ómicron no supuso la presión hospitalaria de las anteriores olas pandémicas, y que las Comunidades Autónomas disfrutaban de la mejor financiación hasta la fecha (aunque no descartó una eventual sobrefinanciación por esta causa, si llegase a evidenciarse necesaria).

De hecho, la previsión del Gobierno para 2021 fue que las Comunidades Autónomas tuviesen el primer superávit fiscal de la serie histórica, cercano al 0,8% del PIB. Las razones: el incremento de la recaudación por el “efecto rebote” tras la acusada caída en 2020, y las transferencias realizadas por el Estado (no, en cambio, por la disminución de los gastos públicos, que no se produjo). El superávit generado contrasta con la previsión del Ejecutivo central, de un 0,6% de déficit autonómico para 2022, porcentaje fijado, precisamente, como techo de gasto de las Comunidades Autónomas para dicho año.

3.3. Constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (COSPRETRRE)

El 21 de enero de 2021 se constituyó la COSPRETRRE, prevista por el art. 19 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, como órgano de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en la implementación del Plan, y que también contó con la presencia del presidente de la FEMP. La nueva Conferencia sectorial inauguró su actividad con la presentación, por el Gobierno a las Comunidades Autónomas, del MRR de la UE (dotado, para España, con algo

más de 69.500 millones de euros destinados a la realización de inversiones y reformas estructurales), explicando que es un instrumento financiero finalista.

Asimismo, se destacó que el PRTR define una decena de palancas para el impulso de la economía y la transformación del modelo de producción, respetando que el MRR europeo exige dedicar al menos el 37% de los recursos a la transición ecológica, y el 20% a la transición digital, y que esas palancas políticas determinan la distribución de recursos, no los territorios. Por ello, se dijo, han de ser las respectivas conferencias sectoriales quienes repartan los recursos.

Varias Comunidades Autónomas mostraron su malestar con el esquema de atribución interna de transferencias y créditos de los fondos europeos, por relegarlas, a su juicio, a simples gestoras sin capacidad de decisión. A ello contrargumentó la ministra de Hacienda subrayando la condicionalidad con que llegan los fondos europeos y la limitada capacidad decisoria que tal cosa supone para el propio Ejecutivo central.

Finalmente, en cuanto al Reglamento de esta Conferencia, hay que mencionar la presentación, por el Ministerio, de un primer borrador, que retiró rápidamente ante las críticas autonómicas. Así, el consejero vasco, coincidiendo, entre otros, con el presidente catalán o los consejeros de Murcia y Andalucía, se oponía(n) a dicho texto provisorio porque otorgaba demasiados poderes al Estado (el art. 13 concedía un voto a cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas, totalizando 19, y otros 19 al Estado, a quien también se confería voto de calidad en caso de empate).

La tacha fue revertida en la versión definitiva del Reglamento de la COSPRE-TRRE, que pasó a atribuir un voto a cada miembro del Pleno (esto es, respectivamente, al Ministerio, a cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, y a la FEMP), reteniendo el Ministerio su voto de calidad para empates. Así redactado, el Reglamento sería aprobado, aunque con los votos en contra de Cataluña, Galicia, Madrid y Murcia, y la abstención de Andalucía.

3.4. Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (CISSYSAAD)

El 30 de abril, el CISSYSAAD aprobó la distribución de 730 millones de euros del PRTR entre las Comunidades Autónomas, para, en el ámbito del SAAD, el logro de residencias (nuevas o remodeladas) más pequeñas, arquitectónicamente centradas en la persona y su atención en entornos comunitarios, con nuevas tecnologías, teleasistencia domiciliar avanzada, modernización de dotaciones y equipamientos, y una mejor protección asistencial dentro y fuera de los centros. Andalucía fue la primera receptora de fondos (125 millones) y Ceuta y Melilla las últimas. En una posición intermedia, en el entorno de los 11 millones, se situaron Cantabria, Navarra y La Rioja. Un 15% de la financiación se destinó a proyectos participados por la Administración Local.

Con la abstención vasca y el voto catalán desfavorable, la CISSYSAAD también adoptó por amplia mayoría, el 18 de junio, un Acuerdo plurianual (5 años) de distribución interautonómica de los fondos procedentes de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF y del IS, para actividades de interés social por entida-

des del tercer sector, reservando el 20% al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para iniciativas de competencia estatal no territorializables, y atribuyendo un 80% a las Comunidades Autónomas según 13 criterios aprobados en 2020, y reajustados a valores de 2021.

Igualmente en ejecución del PRTR, el Consejo Territorial aprobó el 27 de octubre, con las abstenciones de Cataluña y Madrid (y alegaciones de Castilla y León, La Rioja, Murcia y Valencia), el Fondo para una Vivienda Accesible, con 50 millones de euros, así como su distribución entre las Comunidades Autónomas según criterios territoriales y poblacionales, siendo las de Andalucía (16%), Cataluña (15%), Madrid (10%) y Valencia (9,8%) las más beneficiadas, y las que menos Ceuta y Melilla (0,15% cada una), La Rioja (0,7%), Navarra (1,27%) y Cantabria (1,4%). Con cargo a otros fondos europeos, se acordó el reparto de 10.500 millones de los Programas FSE+ 2021-2027 entre la AGE (53%) y las Comunidades y Ciudades Autónomas (47%).

Por otra parte, el 22 de octubre se acordó la distribución del crédito presupuestario estatal de algo más de millón y medio de euros (más del triple que en 2020) para planes y programas conjuntos referidos a competencias de las Comunidades Autónomas (salvo País Vasco y Navarra, por su régimen financiero foral), que se destinaron al Plan de Desarrollo Gitano, seleccionándose los respectivos proyectos de común acuerdo por el Ministerio y las Comunidades y Ciudades Autónomas.

En lo que atañe a cuestiones materiales, sobresale la aprobación por el CISSY-SAAD (el 15 de enero), del Plan de Choque de Dependencia, que previamente había sido consensuado con los agentes sociales. Se trata de un conjunto calendarizado de medidas destinadas a reactivar y mejorar el Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia (SAAD).

Las líneas de actuación son la eliminación de listas de espera, la dignificación de las condiciones profesionales y laborales de los trabajadores del SAAD, la garantía de la calidad asistencial, la mejora de prestaciones según un modelo renovado de centros más reducidos con el paralelo refuerzo de la teleasistencia avanzada en el hogar, así como la regulación del estatuto del asistente personal. Se decidió financiar este Plan mediante una subida del 17% de cuantías del nivel mínimo y la recuperación del nivel acordado del SAAD (con una inyección, en este último caso, de 600 millones, revirtiendo recortes de anualidades anteriores), lo que supondrá una inversión de 3.600 millones entre 2021 y 2023.

Destacable es también la conformidad del CISSYSAAD, el 25 de mayo, a la propuesta ministerial para la acogida entre las Comunidades Autónomas a 200 menores migrantes no acompañados (MMNA) que, hallándose ya en centros de protección en Ceuta, formaron parte de las 9000 personas que la semana anterior habían entrado irregularmente en la Ciudad Autónoma. El reparto interautonómico se ajustó a la llamada "Propuesta *Share*", defendida desde 2018 por el lehendakari vasco como esquema más justo de acogida de la inmigración en España y Europa. Madrid, aun asumiendo su cuota, votó en contra, por desacuerdo con los criterios de distribución, con la política migratoria del Gobierno central y por no haberse considerado su previo esfuerzo de acogida sin financiación adicional.

En cambio, La Rioja, que votó favorablemente, solo acogió a 5 de sus 17 MMENA, haciéndose cargo de los restantes, junto a los propios, la Comunidad Valenciana, que en total acogió el mayor número (25), seguida de Madrid y Galicia (20 cada una), Castilla y León (18), Cataluña (15), Castilla-La Mancha (14), Andalucía (13), Asturias, Baleares y Extremadura (11 cada una), Aragón (9), País Vasco (8), Cantabria y Murcia (7 cada una), Navarra (6) y La Rioja (5, finalmente). Fuera del reparto quedaron Comunidades Autónomas y Ciudades que ya tenían más menores acogidos de los que podían asumir (Canarias, Ceuta y Melilla).

Al efecto, y volviendo a cuestiones financieras, el CISSYSAAD territorializó el 2 de septiembre casi 23 millones de euros procedentes del crédito presupuestario estatal de 2021 para atención, por las Comunidades y Ciudades Autónomas (CCYCCAA), a MMNA que no sean de primera llegada en caso de emergencias migratorias o sanitarias. Se otorgaron 75 euros por día y persona trasladada desde Canarias, y 200.000 euros para adecuar instalaciones y espacios de acogida a cada Comunidad Autónoma que ofreciera 15 o más plazas con compromiso de permanencia de los menores mientras dure su tutela. A las CCYCCAA que asistieron a más MMNA durante en 2020 se les concedieron entre 448 y 1345 euros adicionales por cada menor acogido, derivados de la aplicación del resto (4,7 millones) del crédito presupuestario estatal, que totalizó 27,7 millones.

Por último, en sus dos reuniones de diciembre, (el 15 y el 30) el CISSYSAAD, acordó respetivamente, el nuevo baremo de valoración del grado de discapacidad (que será llevado a un Real Decreto estableciendo un renovado procedimiento de reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad). También se decidió, ante la aparición de la variante Ómicron del Coronavirus y su altísima tasa de contagio, la modificación de los criterios de acreditación de centros y servicios del SADD recogidos en el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008. La finalidad de dicha modificación de criterios era permitir que desempeñaran funciones, en los servicios correspondientes, personas sin las titulaciones exigidas pero con experiencia en cuidado y atención de personas dependientes, a falta de demandantes de empleo con las cualificaciones requeridas.

3.5. Conferencias Sectoriales de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios (COSMERECE), y de Reto Demográfico (COSREDEM)

La COSMERECE se constituyó en 2021 en ejecución directa de la Reforma 1 del PRTR (Mejora de la regulación y clima de negocios, de la que toma su propia denominación), perteneciente a la Palanca 5 (Modernización y digitalización del tejido industrial y de la PYME, recuperación del turismo e impulso a una España Nación Emprendedora), correspondiente al Componente 13 (Impulso a las PYME) del Plan. Pero esta Conferencia sectorial no tiene por misión la territorialización de recursos financieros, sino la de propiciar la mejora de la coordinación regulatoria entre las administraciones para facilitar el desarrollo de la actividad empresarial en todo el país, a cuyo fin nace como el órgano de interlocución entre Gobierno, Comunidades Autónomas y EELL.

Además, la COSMERECE fue escenario de la presentación, por la ministra de Asuntos Económicos, de un análisis de coyuntura económica nacional y regional, de las líneas de ejecución del PRTR, y los Anteproyectos de Ley de

Creación y Crecimiento de Empresas (“Ley crea y crece”), de Fomento del Ecosistema de Empresas Emergentes (“Ley de startups”) y de la reforma de la Ley Concursal, en adaptación del marco normativo a la cambiante realidad económica. También se creó un Grupo de Trabajo sobre indicadores de la actividad económica de cada una de las Comunidades Autónomas, para incorporarlos a los de alta frecuencia que elabora el Ministerio, de modo que aquellas cuenten con una mejor información para la toma de sus decisiones en materia de política económica. Finalmente, se acordó la futura adopción de un catálogo de buenas prácticas en materia regulatoria para la creación y desarrollo de las empresas.

Por su parte, la COSREDEM, tras su constitución en 2020, territorializó fondos: medio millón de euros a cada una de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, para proyectos singulares de transformación territorial que supongan reversión de la despoblación. El carácter lineal de este reparto topó con la crítica de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cantabria Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja, integrantes del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos, FREDD, por no haberse graduado según la dispersión o el envejecimiento demográficos, no haberse consultado previamente con las Comunidades Autónomas y carecer la iniciativa de agenda e indicadores para su evaluación.

Además, se informó acerca del Plan de 130 medidas ante el Reto Demográfico (4.200 millones en total), así como del Plan de Regeneración de Reto Demográfico y sus diversas convocatorias: Plan de Rehabilitación Energética de Edificios (PREE 5.000), Programa DUS 5000 para proyectos singulares locales de energía limpia en municipios pequeños o en riesgo de despoblación, y Ayudas al saneamiento y depuración para municipios de hasta 5.000 habitantes y para la mejora de redes de abastecimiento en los de hasta 20.000 habitantes.

Al margen de la territorialización de recursos, la COSREDEM trató del calendario y el contenido de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (futuro Pacto de Estado estable a acordar entre este y las Comunidades Autónomas, también con vistas a la captación de fondos europeos), y de los trabajos en curso del Ministerio con las Comunidades Autónomas y la FEMP para la adopción de un Estatuto de Pequeños Municipios con reglas de funcionamiento, procedimiento y contratación específicas para estos. También se informó acerca de la inminente creación de Oficinas de Lucha contra la Despoblación, de los trabajos en curso para una adecuada medición del impacto normativo sobre la dimensión demográfica, y respecto a la adopción de una Estrategia Transfronteriza Común España-Portugal de desarrollo económico, empleo, digitalización e incremento de la sostenibilidad de las regiones fronterizas, en particular con vistas a la captación y distribución de fondos europeos de recuperación.

3.6. Conferencias Sectoriales de Igualdad (CSI), y de Infancia y Adolescencia (CSIA)

La CSI territorializó fondos del PRTR entre las Comunidades Autónomas (19,8 millones del Plan “España Te Protege III”, para la creación de servicios provinciales de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual), y recursos no comunitarios, del Plan Estatal contra la Violencia de Género (PEVG):

107 millones para asistencia social integral a las víctimas y atención a los menores. También se acordó la acreditación administrativa de situaciones de violencia de género (un nuevo título que, además de las víctimas con título judicial reconocido, pueden solicitar las que carezcan de él, y cuyo agresor haya sido absuelto, o el procedimiento haya sido archivado o sobreesido, o haya sentencia condenatoria firme con pena ya extinguida por prescripción, muerte del penado, cumplimiento de condena u orden de protección que haya quedado inactiva, como también pueden solicitar esta acreditación aquellas otras víctimas que estén en fase de decisión acerca de la presentación de denuncia).

Igualmente, se informó en el CSI sobre el Plan de acción urgente contra la trata y la explotación sexual y para la especial protección de todas sus víctimas, uno de cuyos componentes se cifra en la elaboración de una Ley Integral de Trata, una Ley de Libertad Sexual, y el Plan Nacional de inserción socio-laboral para víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución, que, cuando sea aprobado, se enmarcará dentro del PRTR. Asimismo, se comunicó en la CSI la voluntad de hacer permanente el Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG) y su financiación, ante el fin de su vigencia previsto para 2022. Por último, se informó también acerca del Catálogo de medidas urgentes del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género, adoptado por el Consejo de Ministros en julio.

Por su parte, y prevista por el art. 7 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPI-IAIV, o “Ley Rhodes”), el 29 de septiembre de 2021 se constituyó la Conferencia Sectorial homónima (CSIA). En esa primera sesión se expusieron las líneas de trabajo sobre las políticas de infancia y adolescencia de Estado y Comunidades Autónomas, y la necesaria cooperación al efecto. Asimismo, se adoptó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Conferencia.

También se aprobó en la CSIA (el 15 de noviembre) el Plan para la Implementación de la LOPIIAV: activación de las figuras del coordinador de bienestar infantil en centros educativos públicos y privados y del delegado de protección en el ámbito deportivo, creación de un Registro unificado de casos, adopción de protocolos y recomendaciones comunes para atención a niños y adolescentes víctimas de delitos, así como formación en derechos fundamentales con perspectiva de género para profesionales en contacto habitual con menores. Además, se acordó la elaboración del Plan Nacional de Acción de la Garantía Infantil Europea, para su presentación a la Comisión Europea en febrero de 2022: se trata de un plan contra la pobreza infantil en el que se invertirá hasta 2027, al menos, el 5% del Fondo Social Europeo Plus correspondiente a España (unos 527 millones de euros).

3.7. Conferencias Sectoriales de Educación (COSED) y General de Política Universitaria (CGPU). Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación (CPCTI)

Cuatro fueron los ejes fundamentales de acción de la COSED en 2021: recepción de información, aplicación y prioridades del PRTR en materia educativa, desarrollo de la LOMLOE, reforma de la FP, y planificación del curso escolar

ante la incidencia de la pandemia. En cuanto al PRTR, se informó que 3130 millones se dedicarían a la digitalización escolar (aulas interactivas, formación digital a docentes, adquisición de dispositivos móviles para estudiantes vulnerables y capacitación digital de centros en red), 1900 millones para modernización de la FP y 1118 millones para crear plazas públicas gratuitas de educación infantil, centros de especial complejidad educativa y orientación personal y familiar al alumnado vulnerable.

En cuanto al desarrollo de la LOMLOE, previos los trabajos técnicos en diálogo bilateral con cada Comunidad Autónoma, el Ministerio presentó en la COSED su propuesta de renovada ordenación académica: materias y asignaturas nuevas, el paso de tres a cuatro modalidades de Bachillerato (añadiendo la “General” a las ya existentes: “Ciencias y tecnología”, “Humanidades y Ciencias Sociales”, y “Artes”), la reforma de los contenidos de la Educación Infantil y la eliminación de itinerarios en la ESO.

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León, Galicia y Madrid hablaron de devaluación del esfuerzo estudiantil, y criticaron la inexistencia de una alternativa a la Asignatura de Religión, la falta de peso de esta para el acceso a la Universidad o a becas, la reducción de contenidos históricos anteriores a 1812, la inclusión en la Filosofía de contenidos sobre el pensamiento feminista por considerarlos “ideológicos” o “ideologizados”, y la modalidad General de Bachillerato al tener, a su juicio, contenidos superficiales de Matemáticas y de Ciencias.

Dichas Comunidades Autónomas solicitaron una moratoria alegando falta de tiempo para adaptación de contenidos por Editoriales y Profesores, petición que, si bien inicialmente se atendió por el Gobierno, posteriormente fue revocada para dar cumplimiento al dictamen emitido por el Consejo Escolar del Estado. Por el contrario, Cantabria pidió acelerar la configuración e implantación de los currículos, por llevar muy avanzados ya sus trabajos en el diseño del tramo autonómico.

En cuanto a la FP, se informó en la COSED acerca de los planes del Ministerio para culminar en 2022 la transformación iniciada en 2018, con vistas a unificar toda la oferta formativa, actualmente bifurcada entre el sistema educativo y la red de formación para el empleo. Asimismo, se comunicaron los progresos parlamentarios del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, elaborado en diálogo con agentes sociales, económicos y educativos, para su próxima aprobación en 2022. También se distribuyeron en la COSED fondos del PRTR entre las Comunidades Autónomas para dotar nuevas plazas de FP.

Finalmente, se realizaron en la COSED las previsiones para la planificación y desarrollo del curso 2021-2022, acordándose conjuntamente con el CISNAS la correspondiente Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública frente al Covid-19 para centros educativos, y analizándose a partir de ella los protocolos de cada Comunidad Autónoma. El objetivo fue garantizar la presencialidad educativa con seguridad, a cuyo fin se decidió el mantenimiento de las medidas preventivas y restrictivas del curso anterior: mascarilla obligatoria desde los 6 años, “grupos burbuja” de convivencia estable, distancia interpersonal

(1,5 metros; o 1,2 metros en casos determinados) y ventilación. A ellas se sumaron la vacunación de docentes y alumnos de más de 12 años, y la fijación de cuatro niveles de alerta según la evolución pandémica, con eventuales medidas y restricciones que incluyen la semipresencialidad en los dos últimos niveles.

En cuanto al CGPU, además de ocuparse del impacto de la pandemia sobre el desarrollo de las actividades académicas, y de la información acerca del PRTR en relación con las Universidades, adoptó en 2021 dos acuerdos sobre tasas académicas (el 29 de marzo, equiparando al de grado el precio de primera matrícula de Másteres profesionalmente habilitantes y vinculados, y el 19 de abril, el relativo a precios máximos de matrícula de Grado y Másteres no habilitantes o vinculados). También se debatió el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), al que objetaron varias Comunidades Autónomas (Castilla y León, o Madrid, entre ellas) por disconformidades de fondo, y por no haber incorporado sus sugerencias.

Por último, durante las dos reuniones de la CPCTI en 2021, se informó que se destinarán a Ciencia e Innovación un total de 3.457 millones entre 2021 y 2023, 77 millones más que en el período anterior, y que, de ellos, 456 millones se dedicarán a los Planes Complementarios del Estado con las Comunidades Autónomas hasta 2025. Estos últimos vienen a ser un nuevo sistema de co-programación estatal y autonómica (y cofinanciación: 66% por el Estado, 33% por las Comunidades Autónomas) de planes de investigación, en ocho áreas de interés: comunicación cuántica, biotecnología aplicada a la salud, energía e hidrógeno verde, ciencias marinas, astrofísica y física de altas energías, agroalimentación, materiales avanzados y biodiversidad.

3.8. Conferencias Sectoriales de Empleo y Asuntos Laborales (COSEAL), y de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (CONSETSI) / para la Transformación Digital (CONSETDI)

Dos sesiones celebró la COSEAL en 2021, en las que se territorializaron fondos de los PGE destinados a la nueva generación de Políticas Activas de Empleo (2.111 millones de euros), en los que se enmarcaron el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) elaborado en colaboración con las Comunidades Autónomas y otras instituciones, y las Ayudas previas a la jubilación ordinaria a Comunidades Autónomas que hubieran comunicado la existencia de compromisos para 2021 (dotación esta última que solo Galicia solicitó y recibió). También, se territorializaron fondos procedentes del PRTR, bien en parte, como la Garantía Juvenil Plus Plan 2021-2027 de trabajo digno (cofinanciada en más del 50%, por el Fondo Social Europeo +), o bien íntegramente: programas comunes de activación del Sistema Nacional de Empleo.

Igualmente correspondientes al PRTR, se informó de los nuevos Proyectos Territoriales para el Reequilibrio y la Equidad, cuya asignación de fondos solo a las Comunidades Autónomas de Extremadura, Navarra, País Vasco y Valencia, efectuada mediante el Real Decreto 902/2021, fue muy criticada por las Comunidades no beneficiarias, que estimaron vulneradas sus competencias e incluso anunciaron posibles impugnaciones jurisdiccionales. También en aplicación del PRTR, fueron consultados en la COSEAL los Programas “Investigo” (71 millo-

nes: para contratación de jóvenes demandantes de empleo en Universidades y otros centros investigadores, docentes o tecnológicos), de Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas (112,75 millones), y de Apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano. Debe significarse, al margen ya de la distribución de fondos, que la COSEAL aprobó la Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo 2021-2024, y modificó su Reglamento Interno.

Asimismo en el caso de la CONSETSI (ulteriormente rebautizada como CONSETDI), hay que hacer referencia a la territorialización de fondos del PRTR, y a otras decisiones y acuerdos de esta Conferencia en el ámbito “ordinario” o “no pandémico” o “postpandémico”. Empezando por estos últimos, sobresale la presentación de la Estrategia “España Digital 2025” y su hoja de ruta, para que el 100% de la población acceda en un máximo de cinco años a internet de alta velocidad. Asimismo, como se decía antes, este órgano acordó su propia redenominación como “Conferencia Sectorial para la Transformación Digital” (CONSETDI), y se aprobó su nuevo Reglamento interno.

Por lo que específicamente respecta al PRTR, en un primer paquete se distribuyeron fondos entre las Comunidades Autónomas para digitalización. 360 millones se dedicaron a conectividad en centros de referencia y acceso a servicios sanitarios y educativos, bonos digitales de conexión a banda ancha para colectivos vulnerables, adaptación de infraestructuras de telecomunicaciones en edificios e incorporación de conectividad Gigabit a actividades económicas e industriales en zonas rurales afectadas por la despoblación. Otros 152 millones se dedicaron a capacitación digital, mediante desarrollo de redes de centros de apoyo a la formación digital, inclusión digital de colectivos vulnerables, información y sensibilización para población *senior* y programas de innovación para el cierre de la brecha digital, especialmente en zonas despobladas.

También se territorializaron, en diciembre, 500 millones de euros para proyectos de digitalización y conectividad de ciudadanos y empresas entre 2021 y 2023, graduados según el porcentaje de población sin capacitación digital básica en cada Comunidad o Ciudad Autónoma: 210 millones para el Programa ÚNICO de universalización de la banda ancha-ultra rápida, y otros 140 millones para formación (en competencias digitales de la ciudadanía).

3.9. Conferencias Sectoriales de Administración de Justicia (COSAJ), Administración Pública (CONSEAP) y Asuntos de la Seguridad Nacional (COSASEN)

En su reunión de 18 de marzo, la COSAJ acordó por unanimidad la distribución de 410 millones del PRTR entre las doce Comunidades Autónomas con competencias en Administración de Justicia, en el marco del Plan Justicia 2030, que prevé impulsar en 10 años, mediante acuerdo entre Estado y Comunidades Autónomas precisamente en el escenario de la COSAJ, el Estado de Derecho y la accesibilidad y la cohesión del Servicio Público de la Justicia. Se pretende el despliegue coordinado de infraestructuras digitales básicas e interoperables en toda España (*hardware*, licencias, servidores, almacenamiento, bases de datos), mediante proyectos definidos por el Ministerio y las Comunidades Autónomas para intermediación digital, deslocalización del puesto de trabajo, atención ciudadana/cita previa, y ciberseguridad.

Los recursos financieros mencionados se distribuyeron en atención a número de expedientes y de partidos judiciales, pendencia y densidad demográfica. Uno de los objetivos es que entre la tercera parte y la mitad de órganos judiciales actúen telemáticamente en 2022. Asimismo, se definieron en la COSAJ los proyectos correspondientes a 2022, para: Interoperabilidad, Justicia orientada y basada en datos, Estadística Judicial automatizada, Ciberseguridad, Carpeta Justicia, Inmediación Digital, Textualización, Implantación cogobernada del nuevo modelo organizativo, y Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC).

También se ocupó la COSAJ de la consulta e información a las Comunidades Autónomas acerca de proyectos legislativos de reforma estructural de la Justicia (LECRim, Leyes de eficiencia organizativa, de eficiencia procesal, y de eficiencia digital), la creación y dotación (con 13 millones de euros, 10 de ellos del PRTR y 3 del Presupuesto ministerial) de la Oficina Técnica de Implantación de Tribunales de Instancia y Oficinas de Justicia en los Municipios (que sustituirán a los Juzgados de Paz), o el completo despliegue de la Oficina Judicial. Asimismo, se analizaron el Registro Civil Único, el Esquema de Seguridad Laboral, el Marco Común de Igualdad, la Sostenibilidad de Sedes, o el reconocimiento como servicios de acreditación de violencia de género a las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito: las del Ministerio, y las de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas sobre Justicia.

Eje fundamental de actuación de la CSAP en 2021, por su parte, fue la iniciativa ministerial para reducir la temporalidad en el empleo público de todas las Administraciones: estabilizar a 300.000 funcionarios interinos y reducir su temporalidad al 8% en tres años, mediante procesos selectivos específicos que, en caso de no ser superados, generen un derecho a una indemnización de 20 días de retribuciones fijas por cada año trabajado, una vez producido el cese en el puesto. A este efecto, el Ministerio presentó dos borradores normativos a la CSAP, el segundo de ellos incorporando aportaciones autonómicas y de la FEMP al documento inicial.

Las Comunidades Autónomas criticaron la falta de una Memoria Económica con el gasto que supondrían tales indemnizaciones. También consideraron insuficiente que la propuesta ofreciera cobertura a algo menos del 70% de los interinos, y solicitaron poder llevar a las Ofertas de Empleo Público respectivas todas las plazas estructurales y presupuestadas, mientras que el País Vasco alegó extralimitación competencial del Estado. Además, en la tercera reunión de la CSAP (diciembre), se territorializaron recursos del PRTR, dedicados a la modernización y transformación digital de las Administraciones públicas (118 millones para el ejercicio 2021).

Por lo que respecta a la COSASEN, en sus dos sesiones celebradas en 2021 (el 19 de mayo y el 29 de diciembre), esta se ocupó de la iniciativa gubernamental orientada hacia el incremento de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de situaciones de crisis de seguridad nacional, y hacia la cooperación en la materia entre aquellas y el Estado, precisamente a través de la propia COSASEN. A tal fin, se informó acerca del Anteproyecto de reforma de la Ley de Seguridad Nacional de 2015, de los avances en la elaboración de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional (finalmente aprobada por el Gobierno en los

últimos días del año, donde se contempla esa mayor implicación de las Comunidades Autónomas), y del futuro despliegue de una red de comunicaciones encriptada, resistente a injerencias externas indeseadas, entre el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, para intercambio y coordinación de información relevante a efectos de la Seguridad Nacional (incluidos los catálogos autonómicos de recursos).

Varias Comunidades Autónomas incidieron críticamente, en relación con el Anteproyecto legislativo citado, sobre la inconcreción de las prestaciones personales obligatorias previstas, la discrecionalidad con que, de aprobarse el borrador en sus términos, gozaría el presidente del Gobierno para adoptar unilateralmente decisiones sobre situaciones de especial interés para la Seguridad Nacional sin previo control parlamentario, o la necesidad de incluir en la regulación proyectada los principios de limitación temporal y proporcionalidad de las medidas.

También se informó en la COSASEN acerca de la elaboración de una Reserva Estratégica a partir de las capacidades productivas de la industria nacional, que será regulada mediante Real Decreto, y que incluirá participación e intervención autonómica. La iniciativa suscitó reservas de alguna Comunidad (Murcia, por ejemplo) por la asimetría que, a su juicio, media entre los compromisos que se contemplan para las autonomías y su cuota decisoria (mucho menor en proporción) dentro de las estructuras institucionales que se proyectan en esta iniciativa.

3.10. Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural (COSADER), y de Pesca (COSPE)

Como en las anualidades precedentes, la COSADER procedió en 2021 a la habitual territorialización de ayudas y programas estatales y comunitarios europeos. Además, y específicamente en cuanto a la Covid-19, se celebró sesión conjunta con el CISNAS (el 6 de mayo) para valoración de la situación epidemiológica y actualización de la Guía de prevención y control de la pandemia en las explotaciones agrícolas con temporeros. Asimismo, la COSADER aprobó el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA) 2021-2025.

Especialmente destacable fue la laboriosa confección y aprobación del Plan Estratégico nacional de la Política Agrícola Común de la UE (PAC) 2023-2027, ante la reforma de esta, impulsada por la propia Unión. Como resultado, el Ministerio transmitió a finales de año a la Comisión Europea una versión provisional de dicho Plan Estratégico (PEPAC, por sus siglas), en espera de eventuales observaciones de esta durante tres meses, y la aprobación final ya en 2022. En esta (“re-”)elaboración de la PEPAC, los temas que hubieron de definirse en la COSADER fueron la noción de agricultor activo, los niveles de convergencia en España por el número de regiones de pago, el pago redistributivo, qué sectores habrían de ser objeto de más directo apoyo en relación con las ayudas acopladas, o la definición y el contenido de los “ecoesquemas”.

Precisamente, la delimitación conceptual y cuantificación de esos “ecoesquemas” fue uno de los aspectos más discutidos en la COSADER en la elaboración de la PEPAC. Consisten esos esquemas en remunerar prácticas medioambienta-

les beneficiosas (en dos ejes: agricultura de carbono y agroecología) a agricultores y ganaderos para, más allá de la condicionalidad, tener derecho al cobro de ayudas. Se trata de una figura de nueva creación en la PAC, y de amplio alcance, al suponer el 23% de las ayudas anuales directas (1.107 millones).

Por su parte, la propuesta para la ayuda básica a la renta (el 60% de las ayudas directas) ha respondido a un nuevo modelo simplificado de regionalización, pasando de 50 a 20 regiones (solo Finlandia, Francia y Grecia, además de España, tienen más de una región). Y en cuanto al pago redistributivo, por primera vez establecido en España, priman las explotaciones de tamaño medio, las más profesionalizadas, mientras que para las pequeñas el Plan tiene un efecto neutro. A fin de uniformizar ayudas en cada región, se fijan convergencias crecientes del 85% en 2026 hasta el 100% en 2029, y, con el nuevo objetivo del relevo generacional, se incrementa hasta más de 140 millones anuales (un 3% del total) el presupuesto para apoyo a la instalación de jóvenes, añadiendo incentivos a la incorporación de la mujer.

Tres fueron las vías decididas en la COSADER para percibir las ayudas de la PAC: hallarse en el régimen especial agrario de la Seguridad Social por cuenta propia, demostrar que el 25% de los ingresos proceden de la actividad agraria, o percibir menos de 5000 euros en ayudas directas. El planteamiento es “inclusivo” y no “excluyente”, pues si solo devengarán la PAC profesionales “al 100%”, de los 630.000 perceptores actuales se pasaría a 210.000, con lo que no se cubrirían las necesidades totales en lo que a España respecta.

La propuesta de PREPAC convenida en la COSADER y remitida a Bruselas contiene una declaración estratégica de principios y objetivos globales (sostenibilidad económica, ambiental y social), una evaluación de necesidades, una estrategia de intervención, las propias intervenciones (pagos directos, medidas sectoriales y actuaciones de desarrollo rural) y un Plan Financiero entre 2023 y 2027: 24.290 millones para ayudas directas; 2.856 millones para intervenciones sectoriales, y 8.380 millones en el ámbito del FEADER. Sumando los gastos no incluidos en el PREPAC (Programa Posei, promoción horizontal de productos alimentarios, fruta y leche escolar, etc.), el montante total previsto para el período es de 47.724 millones.

El número de reuniones (ocho) de la COSPE en 2021 mantuvo la tónica cuantitativa habitual, como habituales fueron también los temas tratados en general, aunque añadiéndose la renovada dimensión que ha supuesto el Brexit y el nuevo Acuerdo comercial de la UE con el Reino Unido, el cual conlleva la necesaria negociación anual con dicho país en relación con las poblaciones de pescados que los británicos comparten con la UE.

Dentro de las mencionadas coordinadas parcialmente renovadas, los trabajos fueron los usuales: la preparación de los Consejos de Ministros de Pesca de la UE en materia de Totales Admisibles de Capturas (TAC) y cuotas, tanto en relación con el propio año 2021, como con respecto al año siguiente. En lo atinente a las TAC para 2021, se informó a las Comunidades Autónomas acerca de la negociación con la Comisión Europea, que supuso un incremento de las cantidades acordadas en diciembre de 2020 respecto a especies de interés pesquero para

España, y la inaplicación en 2021 a nuestro país de la reducción debida a la sobrepesca de 2009.

Igualmente, se informó a las Comunidades Autónomas acerca del resultado, de nuevo favorable para España, de las negociaciones entre la UE y Noruega en cuanto a intercambios de cuotas. Y se hizo saber a las Comunidades Autónomas que España y Francia lograron incluir en el Consejo de Ministros de la UE la negociación sobre subsidios pesqueros en la Organización Mundial de Comercio, y que la Comisión Europea informe regularmente de todo ello a los Estados miembros.

En la segunda mitad del año, las sesiones de la COSPE se convocaron con vistas a la negociación de posibilidades de pesca y TAC para 2022, con similar incidencia del Brexit, del Acuerdo comercial entre la UE y el Reino Unido, y de las complejas negociaciones basadas en los stocks de pesca que este y aquella comparten en el Atlántico Norte. De igual modo, se prepararon las consultas anuales de la UE con Noruega para el intercambio recíproco de posibilidades de pesca para 2022, así como la reunión en noviembre de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICATT), con vistas al mantenimiento por España de sus derechos históricos de pesca de determinadas variedades de la especie, además de una cuota adicional para el mantenimiento de la flota artesanal canaria.

Last but not least, se prepararon en noviembre y diciembre por la COSPE las propuestas de la Comisión Europea acerca de TAC y de cuotas para 2022, en defensa de las cantidades de captura de las especies de más interés para España, dadas las reducciones que propuso la Comisión para el Atlántico (hasta el -18,5% en la merluza) y el Mediterráneo (en general, del -7,5%). Asimismo, se hizo referencia a la ausencia de propuestas de capturas en el Gran Sol, dada la falta de renovación del acuerdo pesquero con el Reino Unido.

3.11. Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente (COSMA), Turismo (CONSETUR), y Vivienda, Urbanismo y Suelo (COSVUS)

La COSMA distribuyó en 2021 fondos del PRTR entre las Comunidades Autónomas: 100 millones para proyectos de saneamiento y depuración en poblaciones menores de 5000 habitantes donde se incumpla la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas, 740,5 millones para conservación y restauración de ecosistemas terrestres y biodiversidad, y otros 415 millones para la gestión y tratamiento de residuos, acordándose asimismo los correspondientes criterios de territorialización entre las Comunidades Autónomas, todo ello el 11 de enero.

Otros 511 millones se territorializaron el 9 de julio: 237,25 millones para conservación de la biodiversidad terrestre y marina, restauración de ecosistemas e infraestructura verde y gestión forestal sostenible; 74 millones para conservación de valores naturales y paisajísticos de los Parques Naturales, promoción de la concienciación ambiental, y para la investigación científica y desarrollo sostenible de las poblaciones implicadas; 50 millones para impulso y revitalización de las AIS (áreas de influencia socioeconómica) existentes en los Parques Naciona-

les mediante emprendimiento y empleo en la economía verde; 50 millones para las Reservas de la Biosfera UNESCO con iguales objetivos de empleo y emprendimiento verdes; y 100 millones para mejora del abastecimiento de agua y reducción de pérdidas en las redes urbanas de municipios de menos de 20.000 habitantes. Finalmente, el 15 de diciembre se territorializó otro paquete de fondos de 226,75 millones de euros en materia de conservación y restauración de ecosistemas y de su biodiversidad.

También se repartieron en la COSMA fondos no provenientes del PRTR. El 11 de enero se informó de la nueva convocatoria del “Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA) Ecosistemas” por valor de 8,3 millones (obtenidos de las subastas de derechos de emisión, y contando con su consiguiente consignación presupuestaria estatal para 2021). El 9 de julio se determinaron criterios de reparto y se distribuyeron 2 millones del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a fin de recuperar siete especies de flora y fauna en estado crítico, cofinanciándose hasta el 80% de cada proyecto presentado por las Comunidades Autónomas (lo hicieron las de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Murcia).

Por otra parte, se informó en la COSMA acerca del proyecto de Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (que vería la luz a principios de 2022: Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, BOE núm. 17, de 20 de enero). También se informó sobre la próxima inclusión del lobo en el listado de especies protegidas de España (LESPRE), con la oposición de once Comunidades Autónomas, entre ellas las cuatro donde se concentra el 95% de las poblaciones de dicha especie (Asturias, Cantabria, Castilla y León, y Galicia), que solicitaron al Gobierno la retirada de esta del listado de las protegidas. Pese a esta oposición, la inclusión tuvo lugar mediante Orden del Ministerio, y esta, a su vez, fue objeto de impugnación autonómica ante la Audiencia Nacional.

Asimismo, y esta vez por unanimidad, la COSMA aprobó el Plan Marco de Acción a corto plazo para episodios de contaminación del aire por partículas inferiores a 10 micras, dióxido de nitrógeno, ozono y dióxido de azufre. En él se unifican las respuestas y se homogeneizan actuaciones administrativas ante alertas por contaminación, tratando de evitar la llegada al umbral de alerta normativamente establecido, y de disminuir la frecuencia con que se superen valores u objetivos a breve plazo (diarios, horarios o a 8 horas vista), todo ello en protección de la salud. Se prevé su tramitación mediante Real Decreto, que aún no se hallaba aprobado a 31 de diciembre de 2021.

También la CONSETUR territorializó fondos, en sus 3 reuniones de 2021, procedentes tanto del Presupuesto estatal como del PRTR, con la consiguiente determinación de criterios de reparto y atribución de los recursos. Así, se aprobaron (sesión de 28 de julio) 23 proyectos con cargo al Programa ordinario de Sostenibilidad Turística en Destinos (cofinanciado por los presupuestos estatal, autonómicos y municipales, pero no por los europeos), totalizando 64 millones en 2021. Asimismo, se asignaron en la última reunión en diciembre fondos a 129 Proyectos del Programa Extraordinario de Sostenibilidad, este sí financiado con fondos de procedencia europea, con un total plurianual de 1858 millones (615 de

ellos en 2021). Ambos Programas, ordinario y extraordinario, y sus respectivas convocatorias, se enmarcan en la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos, que fue presentada en la reunión inicial, en enero, de la CONSETUR, y aprobada en la de 28 de junio.

Durante la reunión en julio del órgano preparatorio de la CONSETUR, el Ministerio había señalado que las Comunidades Autónomas que no votasen a favor no recibirían los recursos económicos correspondientes, lo que suscitó las quejas de algunas de ellas (Andalucía, Castilla y León, Galicia y Murcia). El Ministerio se basó en el art. 13 del Reglamento de la CONSETUR, en el que se dispone que los acuerdos adoptados son un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, de lo que el Ejecutivo coligió que la Comunidad que vote en contra no puede recibir los recursos financieros europeos.

Ante el riesgo de perder estos recursos, dichas Comunidades Autónomas votaron favorablemente. Junto a ello, y con alcance más general, se criticó que solo se destinasen al turismo 3.400 millones del total de 70.000 millones del Fondo *Next Generation EU* para España. Esto es, solo un 4,8% de ese Fondo, cuando el turismo representa el 12% del PIB español y fue, junto con la hostelería, el sector más perjudicado en la pandemia.

Dos fueron, por su parte, las sesiones de la COSVUS en 2021, centradas asimismo en la territorialización del PRTR: 4.450 millones para reducción del consumo energético: al menos de un 40% en energía no renovable (gas, carbón) y del 30% en el de las viviendas; 1.080 millones para rehabilitación de edificios de titularidad pública, y otros 3,5 millones para mitigar la pobreza energética mediante total financiación de la rehabilitación y mejora energética en barrios y hogares con pocos recursos económicos. En su segunda reunión, del 21 de junio, la COSVUS distribuyó 1.631 millones del PRTR entre las Comunidades Autónomas para rehabilitación de viviendas y de edificios públicos con vistas a reducir necesidades energéticas y efectos contaminantes.

3.12. Conferencias Sectoriales de Energía (COSEN), Industria y PYME (COSI-PYME), Comercio Interior (COSCI) y Conferencia Nacional de Transportes (CONATRA)

Las tres reuniones de la COSEN en 2021 tuvieron uno de sus ejes principales en la dotación y territorialización de fondos del PRTR: 825 millones de euros, para transición energética: 400 millones para el coche eléctrico (vehículos: Plan MOVES III y estaciones de recarga), 200 millones para baterías, y 225 millones para rehabilitación energética de edificios, comunidades energéticas, movilidad sostenible, y mejora de la gestión energética por el Ayuntamiento en Municipios de menos de 5.000 habitantes. A actuaciones de climatización renovable y autoconsumo eléctrico se destinaron 1.100 millones. Otros 220 millones se dedicaron a almacenamiento detrás del contador, 200 millones para fomento de las energías renovables térmicas en sectores económicos (descarbonización industrial, y climatización en el sector servicios). Además, 350 millones fueron para energías innovadoras renovables (eólica, mini eólica, etc.), otros 200 millones para energías sostenibles en las islas, y 100 millones más para el impulso del biogás.

Temas materiales tratados por la COSEN en 2021 fueron: el Programa de Promoción de la Eficiencia Energética en Explotaciones Agrarias, el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026, la Hoja de Ruta para el Autoconsumo (para pasar de la actual potencia instalada, 1500 MW, a 9000 MW en 2030), o el análisis de la coyuntura energética global (precios elevados y negociación en la UE con vistas a la protección de los consumidores frente a la volatilidad de los mercados energéticos internacionales, y fórmulas de pronto traslado a consumidores de los efectos beneficiosos de la transición energética). Finalmente, se reformó el Reglamento interno de la COSEN para su adaptación a la Ley 40/2015.

De las dos reuniones de la COSIPYME en 2021, se consensuó en la primera (29 de abril) el Fondo de Apoyo a la Inversión Productiva, creado por la Ley estatal de Presupuestos de 2021, con 600 millones de dotación, para proporcionar financiación retornable a inversiones, efectuadas por sociedades mercantiles y cooperativas privadas en materia de desarrollo, competitividad y mantenimiento de capacidades industriales. También se ratificaron acuerdos adoptados por el Grupo de Trabajo en materia de Seguridad Industrial (sobre ITV, seguridad y registro industriales, y sobre control de mercado). Y en la sesión de 13 de mayo se produjo la presentación del PRTR en los ámbitos propios de este órgano de colaboración.

En cuanto a la COSCI, se presentaron en su primera reunión de 2021 (28 de julio) las Órdenes de bases reguladoras y convocatorias de las líneas de ayuda al comercio en el marco del PRTR, con 104 millones de euros, para impulsar la competitividad, sostenibilidad, resiliencia y modernización digital, así como para paliar las negativas consecuencias económicas de la pandemia ante la mayoritaria composición del sector por autónomos y pymes. Las Comunidades Autónomas expresaron su malestar por no preverse su participación en la gestión de los fondos de apoyo al sector comercial, pese a sus competencias exclusivas en materia de comercio interior. La segunda reunión de la COSCI (30 de septiembre), por su parte, propuso la apertura el 7 de octubre de 2021 del proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, y su finalización el 15 de noviembre de 2023.

También la CONATRA centró su actividad en 2021 en el PRTR, mediante la territorialización de fondos del Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, y la fijación de los criterios de reparto y la distribución territorial concreta de la línea de ayudas a las Comunidades Autónomas y a Ceuta y Melilla, mediante concesión directa, para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías por carretera de empresas privadas prestadoras de tales servicios, o que realicen transporte privado complementario. Asimismo, se informó sobre el Programa del Ministerio para apoyar el transporte sostenible y digital.

3.13. Resto de Conferencias Sectoriales en 2021: reunidas una sola vez o inactivas

Denominación	Actividad en 2021 (1 reunión)
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	Presentación del Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2021-2024.
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud	Determinación del número de plazas para la convocatoria de Formación Sanitaria Especializada 2021/2022, (+3,8%). Debate acerca de la incidencia de la nueva normativa de reducción de la temporalidad en el empleo público sobre las ofertas públicas de estabilización de plazas de profesionales sanitarios, que fueron suspendidas por varias Comunidades Autónomas.
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	Distribución de 9,5 millones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para ejecución de programas sobre drogodependencia y otros tipos de adicciones.
Consejo Nacional del Juego	Coordinación, mediante Convenios del Ministerio con cada una de las Comunidades Autónomas, de los registros de personas que se autoexcluyen de las actividades de juego y de apuestas. Comunicación de la apertura del trámite de información pública del Real Decreto regulador del desarrollo de entornos más seguros de juego.
Conferencia Sectorial para Agenda 2030	Presentación del Informe de Progreso 2021, de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 y sus prioridades, así como del Examen Nacional Voluntario de España en el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de la ONU.
Conferencia Sectorial de Memoria Democrática	Constitución el 29 de marzo. Territorialización de 3 millones entre las Comunidades Autónomas.

Como se adelantaba al inicio de este informe, catorce conferencias sectoriales no se reunieron en 2021, testimoniando la irregularidad y falta de continuidad de muchas de ellas. Fueron las de Unidad de Mercado, Asuntos Locales, Deporte, Política Patrimonial, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Internacionalización, Política de Seguridad Protección Civil, Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, Agua, Consumo, e Inmigración. Tampoco celebró sesión la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), pero sí lo hizo en dos ocasiones su órgano técnico, la Comisión de Coordinadores (5 de mayo, 23 de noviembre) con importantes acuerdos: renovación de la participación autonómica en el procedimiento de Comitología (2022-2025), y del mandato de los dos titulares de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la UE.

4. Comisiones bilaterales estatutarias y traspasos de medios y servicios estatales a Comunidades Autónomas

Después de tres años (y la previa falta de convocatorias entre 2011 y 2018), el 2 de agosto celebró su décima reunión la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Catalunya, tras la ausencia del presidente catalán en la CONFEPRES de julio, y con la queja de la Comunidad Autónoma por la inconcreción del orden del día y la ausencia de una agenda para los 56 traspasos pendientes. Pese a ello, se alcanzaron acuerdos: una inversión estatal de 1700 millones para la ampliación del Aeropuerto de Barcelona El Prat (si bien en septiembre el Gobierno aplazó por cinco años su decisión, tras las movilizaciones contrarias a la iniciativa, en las que participó una de las fuerzas políticas coaligadas en el Ejecutivo catalán), junto con la aprobación de un calendario de trabajo para abordar transferencias reclamadas por la Generalitat. Concretamente, becas y ayudas al estudio a partir del curso 22/23, y ferrocarril de cercanías y regionales.

Se reactivaron las comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales, y de inversiones en infraestructuras (acordándose una transferencia estatal de 200 millones, de los 559 reclamados por parte catalana, en aplicación parcial de la Disposición Adicional 3 del Estatuto de Autonomía), y se creó un grupo de trabajo sobre la viabilidad de otras transferencias (salvamento marítimo, MIR, Ingreso Mínimo Vital) que reclama Cataluña, junto a objetivos concretos: aumentar a 22.000 los efectivos de Mossos d'Esquadra por relevo generacional, la Jefatura de Policía de Vía Laietana, o la asunción estatal del 50% del gasto de dependencia (actualmente es del 14%). Se pactó, igualmente, reducir la conflictividad institucional mediante una comisión de seguimiento ministerial. Finalmente, la Generalitat solicitó, infructuosamente, suavizar el objetivo de déficit del 0,6% establecido al 1,1%, y lamentó que no se trataran bilateralmente los fondos europeos de recuperación (por otra parte, uno de los principales temas abordados en la CONFEPRES a la que precisamente no concurrió el presidente catalán, como ya se vio).

Por lo que respecta a la relación bilateral con el País Vasco, se reunió el 29 de julio la Comisión Mixta del Concerto Económico, en la que se consensuaron el Impuesto de Transacciones Financieras y el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, así como el régimen especial del IVA aplicable a las ventas a distancia y a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios. También se concretaron los objetivos para 2022 de déficit (0,9% del PIB) y endeudamiento (15,6% del PIB) de la CAPV.

De otra parte, se reunió por tercera vez desde su constitución en 1988, y la primera desde 1992, la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y La Rioja. Se trató en ella acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía riojano (en trámite en el Congreso), la desconcentración institucional del Estado en los territorios, especialmente los más aquejados de despoblación, el anuncio del Proyecto de colaboración entre ambas partes para que el Palacio de Justicia ofrezca servicios básicos de la Administración del Estado a la ciudadanía, la presentación del PERTE (Proyecto Estratégico de Recuperación y Transformación Económica, en el marco del PRTR) del Valle de la Lengua en San Millán de la Cogolla, y el incremento presupuestario del 15% en la inversión del Estado en la Comuni-

dad Autónoma, además de los fondos europeos de modernización de entes locales de hasta 392 millones entre 2021 y 2023.

Por último, se produjeron dos trasposos competenciales: el de la sanidad penitenciaria a la Comunidad Foral de Navarra, de la cual hasta ese momento únicamente disponían Cataluña y País Vasco, y el relativo a la prestación farmacéutica complementaria a Madrid para los afectados por el síndrome tóxico, siendo esta la primera de las Comunidades Autónomas en obtenerlo.

5. Colaboración bilateral en prevención de la conflictividad competencial Estado-Comunidades Autónomas

Cumple cerrar el presente informe con la mención a los cincuenta y cinco acuerdos (casi el doble que en 2020), cuatro de ellos parciales, logrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las respectivas Comisiones Bilaterales de Cooperación, *ex art.* 31.2 LOTC, previniendo la interposición de los respectivos recursos de inconstitucionalidad.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

El seguimiento de la actividad convencional en 2021 reafirma algo sabido y algo esperado. Por un lado, la dinámica de cooperación claramente preponderante se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas –siendo de una abismal menor envergadura en cantidad y calidad la cooperación horizontal–, y los convenios se confirman de nuevo como el instrumento más consolidado por ambas partes para formalizar esa relación vertical. Por otro lado, a pesar de ser un sector marcado por la rutina y en apariencia poco dado a innovaciones, la actividad convencional se ha revelado siempre como un buen sismógrafo de la realidad del Estado autonómico. Si bien el año anterior, apenas había huella de la pandemia en la actividad convencional, era solo una cuestión de tiempo que registrara también –y como novedad más significativa– la onda expansiva de la crisis sanitaria provocada por la Covid-19.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

1.1 Dimensiones cuantitativas

El seguimiento de la actividad convencional desde sus magnitudes cuantitativas debe hacerse desde tres puntos de vista: enfoque global, territorial y sectorial. Desde el punto de vista global, durante 2021 se han suscrito 1.351 convenios entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Se trata de una cifra que casi dobla la cantidad de convenios verticales registrados el año anterior (726). Mirando hacia atrás, estos datos no son solo de por sí muy abultados, sino que representan volver a unas dimensiones de la actividad convencional vertical desconocidas desde hace una década. Un volumen de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que sobrepasa el millar no se veía desde hace más de diez años (2010: 1.375). Progresivamente, ese volumen fue cayendo en los años subsiguientes, coincidiendo con la crisis económica y financiera y a causa posiblemente del contenido casi exclusivamente dinerario de muchos convenios. A mitad de esta década, el volumen de convenios suscritos alcanzó un mínimo anual alrededor de los 200 (2016: 238). Sin embargo, el crecimiento desde entonces ha sido imparable hasta llegar a la cifra actual.

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2021.

Desde el punto de vista territorial, con relación a las partes suscriptoras, este incremento del volumen de convenios verticales en 2021 conlleva una subida de la actividad convencional entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas. Sobre una media de 79 convenios por comunidad, la Comunidad de Madrid – como viene siendo habitual – es la que registra una actividad convencional vertical más numerosa (200), seguida por otras Comunidades Autónomas que también suelen situarse entre las más suscriptoras: Andalucía (139), Castilla y León (116) y Cataluña (89). Sobre la media, se hallan la Comunidad Valenciana (79) y Galicia (72). Por debajo de la media, en la parte de más alta y en sentido decreciente, se cuentan Aragón (61), el Principado de Asturias (58), Castilla-La Mancha (54), Canarias (52), Extremadura (49) y Murcia (45). En la parte más baja, las comunidades menos suscriptoras durante 2021 son Islas Baleares (35), así como las dos Comunidades Autónomas tradicionalmente menos proclives a suscribir convenios con el Estado, Navarra y el País Vasco (35 y 34 respectivamente), dos Comunidades Autónomas con un sistema de financiación propio que les ha permitido una mayor autonomía de gasto y prescindir de los convenios como instrumento de financiación. Las dos Ciudades Autónomas son habitualmente las menos suscriptoras dadas sus peculiaridades como tales (Melilla: 21 y Ceuta: 18).

Debe precisarse que este incremento de la actividad en todas las Comunidades Autónomas no muestra, sin embargo, la misma intensidad en todas ellas. Ciertamente, hay Comunidades Autónomas “clásicas” tanto en su proclividad como en su no proclividad para suscribir convenios verticales, pero el incremento dista de ser similar en todas ellas. Sobre un incremento total del 46% en 2021 respecto al año anterior, la actividad convencional vertical crece claramente en el Principado de Asturias con un 70%, seguido por Castilla y León y Aragón (57%), Navarra (55%), Cataluña y Murcia (51%), Andalucía (50%) y País Vasco (47%). El resto se sitúa entre el 33% y 44%, mientras que la Comunidad de Madrid, la más suscriptora incrementa un 25% su volumen de convenios y Galicia lo hace sobre el 15%.

Sobre el total de convenios verticales correspondientes a 2021, debe hacerse también una precisión con relación a las partes suscriptoras, el volumen global señalado (1.351) son convenios bilaterales entre una comunidad autónoma y el poder central. A ellos deben sumarse 19 convenios multilaterales. El año pasado ya se suscribieron convenios verticales de ese carácter (2020: 6), lo cual parece indicar una clara consolidación de la suscripción multilateral –los datos triplican los del año anterior–, absolutamente excepcional en el Estado autonómico.

La mayoría de estos convenios son suscritos por el poder central y dos Comunidades Autónomas. Sin embargo, hay dos convenios donde participan la mayoría de las Comunidades Autónomas: uno, ya conocido, el Convenio –propriadamente Acuerdo de prórroga para 2021– para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y once Comunidades Autónomas [Galicia, el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Canarias, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Extremadura y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)]; y,

otro, el Convenio entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con traspaso de funciones en materia de provisión de medios personales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, cuyo objeto es establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas (firmado multilateralmente por las doce Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en justicia: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Foral de Navarra y Comunidad de Madrid).

Desde el punto de vista sectorial, más allá de las dimensiones cuantitativas con relación a las partes suscriptoras, procede desglosar el volumen de convenios por ámbitos de la acción de gobierno. Los Ministerios del Estado central son los principales promotores de convenios verticales. Todos los departamentos ministeriales son suscriptores de convenios con las Comunidades Autónomas, aunque con una actividad muy diversa. En una proporción distinta, seis departamentos concentran casi el 50% de los convenios correspondientes a 2021: Ciencia e Innovación, Hacienda y Función Pública, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Transición Ecológica y Reto Demográfico, así como Economía y Transformación Digital.

El Ministerio de Ciencia e Innovación sigue siendo, por cuarto año consecutivo, el departamento más suscriptor (13,3%, un volumen similar a 2020: 13,6%). El grueso de los convenios suscritos tiene como parte a universidades sitas en las Comunidades Autónomas. Dado que en una misma comunidad pueden radicar varias universidades, no es de extrañar que el número de convenios donde aparece este Ministerio sea tan relevante. Interés reviste también señalar que la mayor parte de ellos son convenios cuyo contenido principal son acciones formativas: para la realización de prácticas externas en dependencias del ministerio, desarrollo de programas de doctorado, máster universitario y trabajos de final de grado. Salvo en el caso del desarrollo de algún programa I+D+i, raramente estos convenios llevan asociada financiación ni del Estado central, ni de las Comunidades Autónomas. Además de esos convenios bilaterales, al igual que sucedió en 2020, este Ministerio es parte de algunos convenios multilaterales con varias Comunidades Autónomas –suscriptoras son universidades– para la realización de proyectos singulares (recursos de supercomputación, una unidad mixta de investigación, un programa de medicina personalizada y un experimento internacional).

En una franja similar, pero con la mitad de actividad convencional en totales, se sitúan el Ministerio de Hacienda y Función Pública, como segundo departamento más suscriptor (7,2%, un incremento de casi el doble respecto a 2020: 4,4%) y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (7,1% frente a 2020: 4,6%). Salvo en el caso del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con alguna novedad relativa a convenios relacionados con la pandemia que se tratarán más adelante, en ambos departamentos, la mayoría de los convenios que suscriben ambos departamentos tienen por contenido principal la realización de prácticas externas curriculares y extracurriculares para alumnos universitarios, de modo, que nos encontramos nuevamente con convenios con un contenido

similar cuyo número se multiplica, al tratarse la parte suscriptora de universidades de una comunidad autónoma. Como indicado, estos convenios no llevan aparejada normalmente financiación ni estatal, ni autonómica.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (6,2% frente a 2020: 2,4%) y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (6% frente a 2020: 2,4%), ambos con una discreta actividad convencional en anualidades anteriores, suben posiciones en 2021 y se sitúan entre los Ministerios más suscriptores de convenios verticales.

Entre la actividad convencional del primer departamento, se cuentan convenios nuevos para la implantación de un sistema de información que integra prestaciones económicas gestionadas por las distintas Administraciones Públicas [los convenios suscritos con varias Comunidades Autónomas para el impulso y coordinación del Sistema Tarjeta Social Digital (TSD)], así como convenios ya conocidos (como los suscritos en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de la incapacidad temporal durante el periodo 2021-2022). Junto a estos convenios bilaterales, dicho departamento ha formalizado multilateralmente con algunas Comunidades Autónomas convenios de formación (Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales en modalidad *online*).

Por su parte, la actividad convencional del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico se concentra en prórrogas de convenios previos (p. ej., sobre meteorología y climatología) y sobre todo convenios relativos a cooperación educativa y a prácticas académicas externas. Entre esas escasas novedades, destaca la suscripción por este departamento de otro de los convenios multilaterales durante 2021, en concreto, un convenio para la protección de una especie declarada en situación crítica (con las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra).

Más allá de estos seis Ministerios, el otro 50% de los convenios se ha suscrito por el resto de los departamentos con una muy diversa frecuencia. Entre el 5% y el 3% se sitúan los siguientes departamentos en orden decreciente.

El Ministerio de Economía y Transformación Digital reduce a casi la mitad los convenios suscritos en 2021 (5,1% frente 2020: 10,46%). Las acciones pactadas giran alrededor de tres ejes: estadística y censos, con larga tradición, aplicaciones informáticas, en concreto, la utilización del sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro (GEISER) y la realización de prácticas académicas no retribuidas (esos dos últimos casos suscritos con universidades).

En torno al 4% se sitúan el mayor número de departamentos: el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Cultura y Deporte.

Con un volumen claramente más alto que el año anterior, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 incrementa hasta un 4,8% el número de convenios suscritos (en 2020: 0,9%). Salvo alguna novedad relacionada con la Covid-19, la mayoría son convenios ya conocidos como los suscritos para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio

2021 de la Ley 39/2009, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

La actividad del Ministerio de Defensa se mantiene en términos muy similares al año anterior (2021: 4,5%, 2020: 4,1%), al igual que similares son las acciones pactadas (fundamentalmente, acciones formativas y prácticas externas). En un nivel parecido, se halla el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, si bien sus cifras de suscripción de convenios bajan ligeramente (2021: 4,4% frente a 2020:5,9%). De los tres sectores que abarca este Ministerio, como viene siendo habitual, el más proclive para la suscripción de convenios es turismo, donde se han formalizado los convenios correspondientes a 2021 en ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino para apoyar destinos turísticos españoles. El resto de las acciones pactadas también se concentran en la realización de prácticas externas.

El Ministerio de Justicia se mantiene en las mismas dimensiones (2021: 4,4% y 2020: 4,6%) y acciones (básicamente, prácticas externas) que el año anterior. Al tratarse de un hecho excepcional, cobran relevancia dos convenios de suscripción multilateral que ha firmado este Ministerio durante 2021: uno, sobre prácticas en los juzgados y tribunales (con Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid); y sobre todo, otro, de más alcance territorial, el ya mencionado convenio (firmado por las doce Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en materia de justicia) para establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas.

También se mantiene en términos similares el Ministerio de Cultura y Deporte (2021: 4,2% y 2020: 4,4%) y con acciones similares –junto con prácticas externas y acciones formativas– la celebración de acontecimientos culturales, tales como exposiciones. Este departamento firma este año dos convenios multilaterales relacionados con acontecimientos culturales (V Centenario del Fallecimiento de Elio Antonio de Nebrija, con la Comunidad de Madrid y Castilla y León y la exposición sobre Emilia Pardo Bazán, con Galicia y la Comunidad de Madrid).

En la franja del 4% se sitúa este año el Ministerio de Consumo (2021: 4,4% frente a 2020: 0,6%). Este Ministerio experimenta un notable crecimiento a raíz de la renovación del convenio a tres bandas, el Ministerio de Consumo, la comunidad autónoma correspondiente y ayuntamientos sitos en esa comunidad, para la constitución de la Junta Arbitral en el municipio de que se trate. Como indicado, se trata de un convenio con larga trayectoria (desde 1995) al que se da continuidad con una nueva serie de convenios con el mismo objeto en 2021. Al ser parte el ayuntamiento correspondiente, se incrementa el número de convenios de este tipo (hasta una veintena por comunidad autónoma, especialmente en Comunidades Autónomas extensas como Andalucía).

En la franja del 3%, se sitúa el Ministerio de Sanidad en una proporción suscriptor casi idéntica al año pasado (2021: 3,8% y 2020: 3,9%). Con ello, parece confirmarse la tónica decreciente de este departamento en la actividad convencional, algo que llama la atención en tiempos de pandemia. Las dos acciones más

generalizadas a través de convenios donde participa dicho Ministerio son los programas de larga trayectoria temporal de bienes decomisados por tráfico de drogas, así como los convenios para la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica (CBeHIS) en el marco de la iniciativa europea *eHealth Digital Service Infrastructure* (eHDSI) para facilitar el intercambio transfronterizo de datos sanitarios, incluidos resúmenes de historiales de los pacientes y las recetas electrónicas. Dicho Ministerio es parte también de uno de los convenios multilaterales que se han suscrito en 2021, en concreto, para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud (con la Fundación Amancio Ortega Gaona y las siete Comunidades Autónomas donde se instalarán estas nuevas infraestructuras: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid).

Otros Ministerios que también se hallan en esa misma franja son el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Educación y Formación Profesional. El primero experimenta un ostensible descenso durante este año (2021: 3,6% frente a 2020: 11,8%). Los convenios con la mayoría de las Comunidades Autónomas son “viejos conocidos” en el panorama convencional: entre ellos, destacan por ser los de suscripción más generalizada, los relativos a estadística e información agraria, ganadera y de pesca, así como la realización de controles por monitorización de las ayudas de la PAC sobre parcelas agrícolas declaradas en la Solicitud Única de las campañas 2021 y 2022. Junto al grueso de convenios bilaterales que suscribe este Ministerio, durante 2021, hay también dos convenios multilaterales para la realización de cursos de formación digital agro-rural (con Andalucía y Madrid) y para llevar a cabo una investigación sobre cetáceos (con Canarias y Castilla y León).

Por su parte, el Ministerio de Educación y Formación Profesional se mantiene en un volumen algo más bajo que el año anterior (2021: 3% frente a 2020: 4,1%). Además de realización de actividades educativas conjuntas, prácticas académicas de alumnos de grado y posgrado, cabe mencionar un convenio suscrito con varias Comunidades Autónomas, a través del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF), sobre el proyecto Aula del Futuro, un proyecto coordinado por el INTEF, en colaboración con las Comunidades Autónomas que se quieran suscribir, una aplicación didáctica para potenciar metodologías activas de aprendizaje entre el alumnado, basado en la tecnología digital que ofrece la empresa Samsung, con quien el INTEF ha suscrito, a su vez, un convenio de colaboración previo. Este departamento ha suscrito también un convenio multilateral para el desarrollo de aplicación eXeLEARNING como herramienta para la creación de recursos digitales educativos abiertos. Se trata de una iniciativa interesante que parte de dos Comunidades Autónomas –ha sido firmado inicialmente con Andalucía y Extremadura–, pero se halla abierto al resto de comunidades que deseen adherirse.

Tanto el Ministerio Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, como el Ministerio del Interior reducen notablemente la suscripción de convenios (ambos se sitúan en 2021 en el 2%, frente 2020: 6,3%, y 5,3% respectivamente).

La gran mayoría de los convenios suscritos por el primer departamento versan sobre prácticas académicas externas, ya sea de alumnos universitarios de grado y de postgrado, así como para ya titulados universitarios. De los tres sectores que abarca la acción de este Ministerio, en el panorama convencional de 2021, vuelven a aparecer la modificación y, en su caso, prórroga, de convenios previos sobre la ubicación de la Oficina de algunas comunidades en Bruselas en los locales de la REPER. Asimismo, en materia de cooperación, destaca el ya mencionado Acuerdo de prórroga del convenio para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y once Comunidades Autónomas.

Por su parte, los convenios promovidos por el Ministerio del Interior tampoco ofrecen novedades durante este año: realización de la fase de prácticas de estudiantes, movilidad interadministrativa de los funcionarios de instituciones penitenciarias, seguridad en edificios judiciales de una comunidad autónoma o la incorporación de unidades competentes al Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), un sistema en funcionamiento desde 2007, y en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la Violencia de Género.

En línea con años anteriores, una actividad convencional prácticamente testimonial muestran los Ministerios de Universidades (2021: 0,8% y 2020: 0,9%), Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (2021: 0,7% y 2020: 0,9%), así como el Ministerio de Igualdad que, a diferencia del año anterior, registra en 2021 alguna actividad convencional (2021: 0,6%).

En el caso del Ministerio de Universidades, hay que puntualizar que, propiamente, las partes de los convenios más destacados son formalizados por organismos científicos y universidades, en particular los convenios de encomienda de gestión a través de los cuales universidades encarga la evaluación por la ANECA-CNEAI de la actividad investigadora de profesores contratados permanentes.

Por su parte, el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática suele suscribir convenios, como es habitual, mayoritariamente con la Comunidad de Madrid sobre temas variados normalmente vinculados a proyectos singulares (así, coedición de revistas), especialidades ligadas a la propia posición de este ministerio [prórroga y modificación del convenio para el mantenimiento del Sistema Operativo (SOS) para la asistencia sanitaria a Presidencia del Gobierno] e, incluso, también realización de prácticas de alumnos de grado y doble grado.

Entre los convenios impulsados por el Ministerio de Igualdad, destacan, tras el 2020, año yermo en convenios para este departamento, los suscritos con varias Comunidades Autónomas para el servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género correspondientes a 2021.

1.2 Dimensiones cualitativas

Con estos datos cuantitativos la valoración que merece la actividad convencional arroja algunos motivos para la reflexión, tanto desde un enfoque general,

sobre el conjunto de actividad convencional vertical en 2021, como desde un enfoque monográfico, sobre la particular huella de la Covid-19 en este ámbito.

Por un lado, la valoración global de estos datos merece tres reflexiones sobre las partes, el contenido y la función de los convenios verticales. Con relación a las partes, el número de estos convenios se ha doblado respecto al año anterior, con un crecimiento sin precedentes, que devuelve a este instrumento en las cifras de hace una década. Sin embargo, sería erróneo asociar ese incremento a novedades cualitativas. El número de convenios se han doblado en buena medida por lo que podría llamarse “el efecto universidades”. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, ha incorporado a las universidades al sector público institucional y forman parte del ámbito subjetivo de aplicación de las previsiones de esta norma en materia de convenios. Un gran número de convenios en 2021 tiene como parte a universidades. Dado que puede haber más de un campus en una comunidad, la multiplicación de convenios con un mismo contenido siendo una universidad parte es una consecuencia lógica.

Ello enlaza con el contenido de los convenios verticales. Una mayoría de ellos versan sobre intercambio de información y prácticas externas (y, en esos casos, la otra parte suele ser una universidad). Estos últimos convenios que empezaron siendo una novedad exótica, por lo inusual hasta ese momento como contenido de un convenio, inundan la actividad convencional de 2021 y se convierten no solo en habituales, sino en mayoritarios. Prácticamente, no hay ministerio del Estado central que no suscriba convenios de prácticas externas. Por lo menos, cuantitativamente son los más numerosos, pero de poca entidad intergubernamental desde el punto de vista cualitativo. Además, el contenido de otra gran parte de convenios es la prórroga o, en su caso, la modificación, de convenios con larga y media trayectoria como acredita el volumen de adendas en la actividad de 2021. Por tanto, ni hay novedad en las acciones pactadas, ni esta continuidad temporal representa nada nuevo, ya que un alto número de adendas se produce cada año.

La tercera cuestión es la relacionada con la función de los convenios verticales. La mayoría de los pactos no prevén ya aportaciones ni del poder central, ni de las Comunidades Autónomas. En concreto, la territorialización de subvenciones se articulaba bilateralmente entre el Ministerio correspondiente y cada una de las Comunidades Autónomas a través de un convenio-tipo que generaba convenios “clónicos” al firmarse con cada comunidad. Había “familias” de convenios que respondían a un patrón de convenio que actuaba como oferta de cooperación y que se formalizaba como convenio bilateral con la comunidad interesada. Apenas hay rastro de este tipo de convenios en el panorama convencional de 2021. Sin embargo, sí parece emerger un incipiente espacio para la multilateralidad formal, esto es convenios firmados por el poder central y varias Comunidades Autónomas a la vez. Se trata de algo inusual que se detecta este año con más intensidad que el anterior, en particular con los dos convenios mencionados suscritos por la mayoría de la Comunidades Autónomas, en materia de cooperación humanitaria y con las Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en materia de justicia.

Más allá de esta valoración general, especial atención merece analizar en 2021 específicamente la cuestión es dónde y cómo se refleja en los convenios verticales

la crisis sanitaria originada por Covid-19, “el tema” que ha cambiado nuestras vidas. Anteriormente, al hilo de la actividad convencional del Ministerio de Sanidad, se llamaba la atención sobre las escasas acciones pactadas a través de convenios con las Comunidades Autónomas sobre la Covid-19: sanidad es el sector en primera línea de la pandemia, hay competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las Conferencias Sectoriales suelen ser “productoras” de convenios y el protagonismo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud durante la gestión de la pandemia ha sido indudable y visible.

En la actividad convencional de 2021 solo consta un convenio suscrito con varias Comunidades Autónomas. Se trata del Convenio entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas (doce en 2021) sobre la adhesión al uso de la aplicación “Radar Covid-19”. Dicho convenio se suscribe formalmente entre el Ministerio de Sanidad y un buen número de Comunidades Autónomas, pero el Ministerio ha delegado la firma de estos convenios en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Economía y Transformación sobre quien recae el proceso de diseño e implantación de esta aplicación, así como “su mantenimiento operativo y su previsible desarrollo evolutivo y de la necesaria eficiencia en la incorporación de las comunidades y ciudades autónomas a su uso efectivo, imprescindible para el buen fin de la misma”.

En 2020, la Comisión Europea había incluido entre las recomendaciones para la desescalada aplicaciones que facilitarían el rastreo de contactos. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó un acuerdo, de 19 de agosto de 2020, donde se establecían las condiciones en las que las Comunidades Autónomas temporalmente podían comenzar a utilizar en pruebas la aplicación hasta la firma de los correspondientes convenios bilaterales. A través de estos convenios se fijan los términos de la adhesión de la comunidad autónoma suscriptora al uso de esta aplicación. Dichos convenios no prevén financiación ni del Estado, ni de las Comunidades Autónomas firmantes. El plazo de vigencia de estos convenios es de cuatro años, lo que no deja llamar la atención, dado que las aplicaciones de rastreo no han sido por lo general un éxito en todo el territorio de la Unión, sobre todo, por la falta de aceptación ciudadana. Por tanto, llama la atención que este convenio sea el único que el Ministerio de Sanidad firma en materia de Covid-19 y que verse sobre una medida que no parezca que vaya a tener más recorrido.

Aunque el Ministerio y los Departamentos de Sanidad en las Comunidades Autónomas, han estado en primer plano durante la crisis sanitaria, la pandemia ha tenido un efecto transversal sobre casi todos los ámbitos, dilatado en el tiempo durante más de dos años de pandemia y sin un pronóstico claro sobre cuándo será su momento final. Junto a la oferta de adhesión a las Comunidades Autónomas de la aplicación digital “Radar Covid-19”, las dos líneas que se atisban de colaboración convencional para la lucha contra los efectos de la pandemia son sobre todo de cariz económico.

Una primera línea de cooperación la constituyen convenios verticales con un contenido de auxilio administrativo en su vertiente de intercambio de información. Se trata del Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y todas las Comunidades Autónomas, así

como las dos Ciudades Autónomas, en aplicación de lo establecido en el art. 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19. Dicha norma prevé ayudas directas para empresas y autónomos y la suscripción de convenios y la colaboración entre ambas Administraciones para su ejecución.

A través de estos convenios se acuerda el intercambio de información entre las Administraciones Tributarias, la mención en todas las actuaciones y soportes que se utilicen al origen de los fondos que financian estas ayudas, con indicación de que son financiadas por el Gobierno de España, así como la obligación de suministrar información detallada sobre las convocatorias realizadas y los resultados de estas. La firma de estos convenios es condición *sine qua non* para la obtención de los fondos por las Comunidades Autónomas: contienen una peculiar cláusula según la cual tienen que firmarse en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del mencionado Decreto-ley –un plazo muy breve para la tramitación de un convenio y que habrá sido posiblemente difícil cumplir– y a los diez días siguientes a la fecha en que adquiera eficacia el convenio, el Ministerio procederá a la transferencia de los fondos correspondientes a cada comunidad autónoma.

Una segunda línea de colaboración convencional se vincula expresamente al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que recibirá Fondos Next Generation EU. Aquí se encuentran convenios de origen y contenido variopinto. En todos ellos, se conviene una dimensión financiera con unos importes relevantes.

Por un lado, el recurso a los convenios ha servido para instrumentar para proyectos específicos en determinadas Comunidades Autónomas, sin vocación de suscripción generalizada por el resto al menos de momento. Tal es el caso del Convenio entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, Extremadura, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) y la entidad FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura para la Creación, equipamiento y puesta en marcha del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético (CNIAE). Hay cofinanciación de las partes suscriptoras. La aportación del Ministerio está financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea. Dicha aportación queda legalmente vinculada a la realización de las inversiones recogidas en el convenio e integradas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Otro supuesto es el Convenio suscrito por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (con Castilla y León y Principado de Asturias) a través del cual se formalizan las ayudas previstas Real Decreto 341/2020, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética, en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, correspondiente a proyectos zonas degradadas por la minería del carbón. En este caso, la aportación financiera se asume exclusivamente por el Estado.

Dos convenios de suscripción múltiple por las Comunidades Autónomas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la actividad de 2021 son: el Convenio entre la Administración General del Estado (la Secre-

taria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social) y varias Comunidades Autónomas para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dentro del componente “Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital” (suscrito por cuatro Comunidades Autónomas en 2021, pero con vocación de implicar a más Comunidades Autónomas en 2022) y el Convenio entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la mayoría de Comunidades Autónomas (quince en 2021), para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia para el eje de “Economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En ambos casos, la aportación financiera es estatal.

2. Convenios entre Comunidades Autónomas

2.1 Dimensiones cuantitativas

El desnivel cuantitativo y cualitativo entre la actividad convencional vertical y horizontal es sobradamente conocido. Durante 2021, se han tramitado a los efectos del art. 145.2 CE siete convenios entre Comunidades Autónomas:

- Convenio de cooperación entre Canarias y Castilla-La Mancha para la gestión compartida del proyecto de compra pública de innovación denominado ISOHCE, historia clínica interoperable y multirregional.
- Convenio de cooperación entre el Servicio Canario de Salud y la Comunidad de Madrid para la gestión compartida del procedimiento de contratación del proyecto de compra pública de innovación denominado “Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (Zikad)”.
- Convenio de colaboración entre Castilla y León, Andalucía la Comunidad Valenciana, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.
- Convenio Interadministrativo entre Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística, y Islas Baleares, a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.
- Convenio interadministrativo entre La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardiaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes.
- Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, en materia de memoria, paz, convivencia y derechos humanos.
- Convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, sobre cesión de uso del sistema de información AVANTIUS, Sistema de Gestión de Justicia.

2.2 Dimensiones cualitativas

Con estos datos, la valoración que merece la actividad convencional entre Comunidades Autónomas no permite atisbar grandes cambios en un sector poco propicio ni a la formalización de la colaboración entre Comunidades Autónomas mediante convenios, ni a los cambios. En todo caso, el número de convenios horizontales tramitados en las Cortes Generales denota un repunte frente a los años anteriores (2021: 7 frente a 2020:3). Hay remontarse a un lustro (2016:6) o una década (2011:10) para encontrar una cifra de convenios horizontales tan elevada, en comparación con la tendencia habitual anual.

Las partes de estos convenios denotan también aspectos cualitativos del tipo de colaboración interautonómica. Las Comunidades Autónomas más proclives a suscribir convenios con otras comunidades son Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Todos los convenios, salvo un caso (el suscrito entre Castilla y León, Andalucía y Comunidad Valenciana para el fomento de competencias digitales) son firmados bilateralmente. Se trata de un hecho habitual en el Estado autonómico que indica que las Comunidades Autónomas siguen sin encontrar ámbitos propios para una cooperación más amplia entre ellas.

Este mismo dato, las partes suscriptoras, incide también el contenido los convenios. La relación de vecindad es un campo fértil para la actividad convencional entre Comunidades Autónomas y se halla muy asentada en asistencia sanitaria (así lo vuelve a acreditar en 2021 el convenio entre La Rioja y Navarra), pero se ha ampliado a otros ámbitos hasta ahora poco explorados, como memoria histórica (así, el convenio entre la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Instituto Gogora). Más allá de la relación de vecindad, “lo digital” tienen un papel creciente como campo abonado para los convenios entre Comunidades Autónomas con o sin relación limítrofe: así lo confirman los variopintos convenios sobre cesión o uso conjunto de sistemas informáticos o fomento de competencias digitales.

Resta cerrar este año preguntando por qué estas iniciativas siguen siendo circunscritas a dos o tres Comunidades Autónomas. Y sobre todo cabe preguntarse por qué las Comunidades Autónomas no han visto la necesidad de suscribir ningún convenio entre ellas relacionado con la pandemia. La huella de la Covid-19 presente en todos los ámbitos de la acción pública sigue ausente –por lo menos en 2021– en la cooperación entre Comunidades Autónomas.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Lluís Aguiló i Lúcia
Universitat de València

A) Normativa

En 2021 no se ha aprobado ninguna Ley que regule las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. En cuanto a los Decretos, sólo se ha aprobado un Decreto en el Principado de Asturias.

Se trata del Decreto 19/2021, de 16 de abril, por el que se aprueban los estatutos de la Academia de la *Llingua Asturiana*. Este Decreto consta de dos artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Adicional y se acompaña de un anexo que contiene los estatutos que constan de 32 artículos que regulan la naturaleza y el régimen jurídico de la Academia, el estatus de los académicos y académicas, la organización y funcionamiento y su régimen económico.

El Decreto desarrolla los art. 4 y 10.1.19 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y el Decreto 33/1980, de 15 de diciembre, que creó la Academia de la Lengua Asturiana. El Decreto deroga además los estatutos anteriores que se aprobaron por Decreto 9/1981, de 6 de abril.

B) Jurisprudencia

Con relación a la jurisprudencia hemos de resaltar toda una serie de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de **Cataluña** para aplicar la doctrina recogida en su sentencia de 16 de diciembre de 2020 en el sentido de “declarar el derecho de los actores a que sus hijos reciban junto con sus condiscípulos, en el colegio y curso en el que siguen sus estudios, una enseñanza que incluya el castellano como lengua vehicular, en proporción razonable, que en defecto de su concreción por la Administración demandada se fije en un 25% de las horas lectivas”.

Ejemplo de estas sentencias son entre otras la 806/2021, de 23 de febrero; la 1.120/2021, de 15 de marzo; o la 1.361/2021, de 23 de marzo.

Por otro lado nos encontramos en el **Principado de Asturias** con la STC 75/2021, de 18 de marzo, en relación con el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias cuyo recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto habían presentados cincuenta parlamentarios de Vox del Congreso de los Diputados.

El art. 3 bis del Reglamento parlamentario asturiano aprobado en su reforma reglamentaria de 1 de julio de 2020 abrió la posibilidad del uso del bable/asturiano en el uso de sus funciones parlamentarias a los diputados, miembros del Con-

sejo de Gobierno así como a cargos y empleados públicos y a cualquier persona que comparezca ante la Cámara.

El recurso es desestimado. El Tribunal Constitucional considera que su carácter de lengua no oficial no excluye la posibilidad de tutelar la realidad lingüística del bable. Además considera aplicable las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales.

Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach
Universitat de Barcelona

1. Los gobiernos locales ante los Fondos NGEU

La llegada de fondos europeos, derivados del Plan Europeo para la Recuperación *NextGenerationEU* y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, ha supuesto un estímulo añadido a la vuelta a la normalidad después de las oleadas del Covid-19, e invitaba a un cierto optimismo. De todos modos, a pesar de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español¹ ha sido calificado como un “proyecto de país”, que requiere la colaboración de todas las Administraciones Públicas, lo cierto es que, hasta ahora, la participación de los gobiernos locales en dicho Plan ha resultado muy limitada², circunscribiéndose a su consideración como meros órganos ejecutores de inversiones.

En efecto, a pesar de que algunas de las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recaen directamente sobre ámbitos de indudable interés –y competencia– municipal (como la agenda urbana, la movilidad sostenible o la vivienda), los gobiernos locales –y, en buena medida, también las Comunidades Autónomas– vieron reducida su participación a un simple trámite de consulta en el proceso de elaboración inicial del Plan³ o a la posibilidad de que sus representantes –mediante la intervención de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)– asistan a las reuniones de la nueva

1. Véase la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021).

2. Coinciden en esta valoración crítica, entre otros, GALÁN GALÁN, Alfredo: “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, 2021, p. 109 o COLAS TENÁS, Jesús: Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, p. 38-39.

3. Véase el art. 13.2 del 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, que prevé que los gobiernos locales deberán ser oídos junto con las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, en la elaboración inicial del Plan.

Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴, pero sin ninguna capacidad real de influir en su contenido⁵.

Igualmente, la participación de los gobiernos locales en los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica –los famosos PERTE– también resulta muy limitada. No sólo porque su aprobación corresponde al Consejo de Ministros (art. 8.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), sino también porque la mayoría de los PERTE aprobados hasta la fecha –consultables en <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>– no han previsto ninguna intervención relevante de los entes locales en sus mecanismos de gobernanza, sino que tienen una orientación claramente empresarial.

Por ejemplo, el PERTE Agroalimentario, aprobado en el mes de febrero de 2022, o el PERTE en Economía Circular, aprobado justamente en el momento de redactar estas páginas, a pesar de que afectan a ámbitos tales como el medio rural o al reciclaje de determinados productos, no prevén ninguna participación local en la dirección o coordinación de dichos planes. Por el contrario, éstas recaen exclusivamente sobre la Administración General del Estado, previéndose, en un segundo nivel, la colaboración con otros actores –esencialmente privados– relevantes en dichos sectores (empresas, organizaciones agrarias, centros tecnológicos, etc.). Tampoco el PERTE de Digitalización del ciclo del agua, aprobado ya el 22 de marzo de 2022, prevé una participación local en el grupo de trabajo que deberá supervisar e impulsar dicho Proyecto, si bien, a diferencia de los anteriores, sí que se menciona –aún sin especificar su alcance– la colaboración de la Administración estatal con las entidades locales a través la Federación de Municipios y Provincias.

Por su parte, la ejecución de los diferentes proyectos derivados del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia tampoco está resultando exenta de complejidad. En la medida que el mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, no predetermina la forma de gestión de los fondos europeos, sino que éstos pueden vehicularse a través de todas las formas de actuación administrativa actualmente vigentes⁶, ello obliga a los gobiernos locales interesados a estar pendientes de las diferentes convocatorias estatales y autonó-

4. Véase el art. 19.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Por su parte, el art. 19.1 del mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se define como el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en su implementación.

5. El *Informe de ejecución del Plan de Recuperación*, elaborado por el Gobierno en el mes de diciembre de 2021, señala que “además, con anterioridad a la publicación del Plan, se celebraron dos reuniones en las que el Gobierno presentó de manera formal el proyecto del Plan a las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y a la FEMP. Igualmente, en febrero de 2021, la FEMP y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acordaron la constitución de un Consejo Consultivo, con vocación permanente, sobre movilidad y transporte en el ámbito del Plan de Recuperación y los fondos europeos.”

6. VELASCO CABALLERO, Francisco: “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 16, 2021, p. 37.

micas de ayudas, subvenciones o contratos⁷; lo que dificulta, lógicamente, una correcta organización de su actividad económica.

Pero es que, además, la inexistencia de una mínima planificación de las ayudas –que se ejemplifica con la sucesión continua de convocatorias publicadas hasta la fecha en materias tan diversas como actividad comercial, residuos urbanos, renaturalización de las ciudades, digitalización, etc.⁸– puede llevarnos a cuestionar no solo si los gobiernos locales serán realmente capaces de asumir eficazmente el volumen de recursos económicos que van a movilizarse, sino también si serán capaces de afrontar la tramitación de los procedimientos administrativos para su obtención y los requerimientos que se derivan de ellos⁹. Y es que, a pesar que el citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece notables medidas de simplificación y agilización administrativa¹⁰, la gestión de los fondos europeos requiere también de estructuras organizativas (recursos materiales y humanos) adecuadas y preparadas para dicha tarea.

En cualquier caso, lo cierto es que las entidades locales aparecen como actores muy relevantes, en tanto que destinatarios de las ayudas, en la ejecución del Plan de Recuperación. En este sentido, son muchas las cuestiones que el régimen jurídico de dicha ejecución va a plantear. Señalaremos aquí sólo alguna de ellas.

Por un lado, podemos afirmar que la concepción clásica de la relación subvencional va a modularse significativamente desde el momento en que el *leit motive* que orienta todo el Plan es la obtención de unidades ejecutoras de gran potencia, lo que se confía a la colaboración público-privada, mediante los compromisos de cofinanciación de las acciones, o a la colaboración público-pública, a través de los mecanismos de cooperación administrativa. La subvención se

7. FONT i LLOVET, Tomàs: “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, núm.55, 2021, p. 107 ss.; GIMENO FELIU, José María: “Los fondos europeos next generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 214, 2021.

8. En este punto, debe recordarse que, de acuerdo con el art. 24.1 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el grueso de los fondos provenientes de la Unión Europea debería de haberse ejecutado antes del 31 de diciembre de 2026.

Para hacernos una idea de las diferentes convocatorias publicadas hasta la fecha podemos acudir al buscador habilitado por la Federación Española de Municipios y Provincias (<https://femp-fondos-europa.es/fondos-europeos-ng-eu/convocatorias-ng-eu/>). En este sentido, y solamente desde el mes de marzo de 2021, dicho buscador arroja un total de 266 convocatorias de ayudas, subvenciones o fondos, tanto estatales como autonómicas, derivadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

9. Por ejemplo, la necesidad de que las entidades gestoras o ejecutoras de los fondos dispongan de un “plan de medidas antifraude” impuesta por el art. 6.1 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

10. Un análisis detallado de dichas modificaciones puede encontrarse, entre otros, en VELASCO CABALLERO, Francisco: “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, Op. Cit., p. 33-52 o PRIETO ROMERO, Cayetano: “Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales”, *Anuario del Gobierno Local 2020*, p. 499-535.

constituye, así, como instrumento de una relación de alto contenido organizativo, que orienta y potencia la constitución de nuevos centros de referencia con los que la Administración subvencionadora va a mantener una relación permanente y continuada.

Una de las vías que se potencian ya desde el propio Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, es la constitución de agrupaciones de beneficiarios a los que se refiere el art. 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)¹¹, y para las que el art. 67 del mencionado Real Decreto-ley completa la escasa regulación prevista en la LGS. Ahí se dispone que los miembros de la agrupación deberán suscribir, con carácter previo a la formulación de la solicitud de la ayuda, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, sin que sea necesario que se constituyan en forma jurídica alguna para ello.

Pues bien, en la medida en que las entidades públicas, y en concreto, las entidades locales, pueden formar parte de estas agrupaciones, dicho acuerdo deberá adoptar la forma de un convenio, propiamente un convenio de colaboración entre una Administración pública o un organismo o entidad de derecho público y uno, o varios, sujetos privados, a los que se refiere el art. 47.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)¹². Ello exigirá la agilización de los procedimientos y el régimen jurídico de tales convenios. Los art. 7 y 59 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ya establecen determinadas medidas en este sentido, pero aún así, en el caso de las entidades locales la perentoriedad de los plazos se agrava cuando la suscripción de los convenios debe adoptarse por el pleno de la corporación.

2. El Plan de recuperación y la cooperación interadministrativa local

Por otro lado, la lógica de la ejecución del Plan de Recuperación probablemente va a inducir la adecuación de determinados elementos de la organización territorial local y de la cooperación interadministrativa. Veamos, por ejemplo, la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la

11. De acuerdo con dicho precepto: “Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención”.

12. Sobre los convenios, puede verse VILALTA REIXACH, Marc: “Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, en GIMENO FELIU, José María (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, Navarra 2018, p. 325-367, así como VILALTA REIXACH, Marc: “Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato?”, *Anuario de Derecho Municipal*, Núm. 12, 2019, p. 53-86. También SANTIAGO IGLESIAS, Diana: “Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos”, en GAMERO CASADO, Eduardo; GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (Coord.): *Tratado de Contratos del Sector público*, t. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 618-684 y AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto: “La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público”, en *Anuario del Gobierno Local* 2018, p. 263-298.

presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva.

Es evidente que, por su objeto, la convocatoria va dirigida a las entidades locales, pero dicha Orden solo entiende como tales los Municipios, con independencia de su tamaño y población, y las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y Consells Insulares. De modo que quedarían fuera de su ámbito de aplicación las entidades locales de carácter asociativo que podemos situar en la “intermunicipalidad”, es decir, las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas; entidades que, por su naturaleza, no quedan precisamente alejadas del objeto de la convocatoria. En lugar de apoyarse en las formas cooperativas o de actuación conjunta propias del régimen local, la citada Orden se remite a la adopción del mecanismo común, ya citado, de las agrupaciones de beneficiarios de las subvenciones. Y, en efecto, sí atribuye la condición de beneficiarias a “las agrupaciones de Entidades Locales que, con un número mínimo de dos, estén constituidas conforme al art. 11.3 de la Ley General de Subvenciones y en el art. 67 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y acuerden elaborar un mismo Plan de Acción que tenga como objeto la defensa de intereses territoriales, culturales, sociales, medioambientales o económicos comunes que permitan identificarlas como áreas funcionales con características homogéneas, formen parte o no de una misma provincia o Comunidad Autónoma”. Así, pues, nos encontramos ante una nueva forma de cooperación interadministrativa local.

En otros casos, se contempla la agrupación de beneficiarios como un mecanismo a la vez de colaboración público-privada y de cooperación interadministrativa, pero siempre bajo el liderazgo de un municipio que se considera, a estos efectos, ciudad. Lo vemos, por ejemplo, en la Orden TED/1018/2021, de 20 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., para fomentar actuaciones dirigidas a la renaturalización y resiliencia de ciudades españolas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2021. El art. 26 de dicha Orden señala que podrán obtener la condición de entidad beneficiaria los Ayuntamientos de capitales de provincia o municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes, así como municipios de más de 20.000 habitantes, entidades sin ánimo de lucro, universidades, organismos de investigación y centros tecnológicos, etc., siempre y cuando se integren en agrupaciones de beneficiarios junto con al menos un municipio que cumpla aquellas condiciones de capital de provincia o de más de 50.000 habitantes.

Como puede verse, se configura así la imagen de una ciudad líder de un territorio y de un proyecto que se articulan en torno a la figura de la agrupación de beneficiarios, como nueva forma de cooperación que, en todos los casos, va a actuar bajo la representación de la ciudad líder. Se especifica, además, que los municipios que integren las agrupaciones deben ser limítrofes y participar de un proyecto común

3. El estado de la autonomía local. El Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España.

Como hemos tenido ocasión de examinar en otro lugar¹³, una de las características singulares de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) es que, a pesar de carecer de un sistema propio de garantías jurisdiccionales, sí que cuenta con un sistema de seguimiento –monitoreo– de la aplicación efectiva de dicho tratado internacional en los diferentes Estados miembros por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPRL)¹⁴.

En este sentido, a lo largo de 2021, el CPRL ha venido desarrollando dicho procedimiento de seguimiento en nuestro país, dando como resultado la aprobación en el mes de octubre pasado de la Recomendación núm. 465 (2021) sobre la aplicación de la CEAL en nuestro ordenamiento jurídico¹⁵. La Comisión se entrevistó –en esta ocasión, *on line*– con más de cincuenta personalidades representantes de todos los niveles gubernamentales, autonómicos y locales, entidades asociativas municipalistas de ámbito estatal y autonómico, órganos constitucionales, etc., y elaboró un completo y documentado informe sobre el estado de la cuestión, que sirve de exposición de motivos de la Recomendación propiamente dicha¹⁶.

Como había venido ocurriendo ya en anteriores ocasiones¹⁷, la citada Recomendación constata que España es uno de los Estados más descentralizados de Europa y que cumple, con carácter general, sus obligaciones con respecto de la Carta. Igualmente, se valoran positivamente algunas de las reformas legales aprobadas en los últimos años y que incorporan algunas de las recomendaciones efectuadas por el CPLR en sus anteriores visitas de seguimiento¹⁸.

13. FONT I LLOVET, Tomàs (Dir); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

14. Sobre dicho sistema de seguimiento nos remitimos a MORENO MOLINA, Ángel M.: “El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Op. Cit., p. 309-352.

15. Aunque no está disponible en lengua castellana, el texto completo de dicha Recomendación y un memorándum explicativo puede consultarse en la página web del CPLR, a través del siguiente enlace: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a4210d#_Toc56592718 [Última consulta: 16 de marzo de 2022].

16. Como nota anecdótica, permítasenos señalar que en dicho documento se citan repetidamente diversas obras publicadas por la Fundación Democracia y Gobierno Local, así como artículos publicados en el *Anuario del Gobierno Local*.

17. A tal efecto, véanse la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa núm. 336 (2013) sobre la Democracia Local y Regional en España y la Recomendación del mismo Congreso núm. 121 (2002) también sobre la Democracia Local y Regional en nuestro país. Sobre esta última, véase MARSAL FERRET, Marc: “Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia Local y regional en España”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, 2004, p. 357-370.

18. Es el caso, por ejemplo, del establecimiento en el art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, de un umbral máximo para la remuneración de los cargos electos locales, en aplicación del art. 7.2 de la CEAL.

Sin embargo, la Recomendación núm. 465 (2021) –tal y como ya hiciera la Recomendación 336 (2013)– sigue identificando tres ámbitos concretos susceptibles de mejora y que deberían ser revisados por el legislador nacional: la delimitación de la atribución de competencias, las finanzas locales y los mecanismos de consulta y cooperación entre administraciones.

Por lo que se refiere al primero, se parte de la premisa que, a pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), siguen existiendo casos en los que la distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales no es suficientemente clara. Ello ha sido especialmente perceptible en la gestión de la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia del Covid-19, que ha obligado a los gobiernos locales a hacer frente a nuevas necesidades sociales, en ocasiones sin tener claro a quién correspondía dicha competencia.

Igualmente, la citada Recomendación cuestiona los obstáculos con que se encuentra la incorporación del art. 4.2 de la CEAL al ordenamiento español¹⁹. Y es que, a pesar que el vigente art. 7.4 de la LBRL parece contener una habilitación general a las entidades locales para que puedan ejercer otras competencias, más allá de aquellas que les atribuyen como propias las leyes y de las que puedan delegarles otras entidades públicas, lo cierto es que los límites materiales y formales previstos por dicho precepto condicionan notablemente su ámbito de aplicación, poniendo en tela de juicio que pueda considerarse una verdadera cláusula general de competencias²⁰.

En cuanto a las finanzas, el CPLR se hace eco de algunos de los problemas actuales de las haciendas locales, tales como la falta de certeza de los recursos con los que puede contar cada administración o el hecho que, a pesar de lo previsto en el art. 25.4 de la LBRL, existan aún transferencias o atribuciones de competencias a los municipios que no siempre van acompañadas de los recursos económicos necesarios. De ahí que el informe de seguimiento concluya con la recomendación al legislador español de actualizar el sistema de financiación autonómico y local²¹.

Finalmente, en lo que se refiere a los mecanismos de consulta y participación entre los niveles de gobierno, la Recomendación constata el amplio margen de mejora de la legislación básica de régimen local española, que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito autonómico, no sólo limita la participación de las enti-

19. De acuerdo con el art. 4.2 de la CEAL, “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

20. En este sentido, por ejemplo, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard: “La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento español”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Op. Cit., p. 86-87.

21. En lo que se refiere al ámbito local, cabe recordar el Informe de la Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de la financiación local, elaborado en el año 2017, y al que se hizo referencia en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo: “El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación”, *Anuario del Gobierno Local 2017*, p. 11-43.

dades locales en sede administrativa y no parlamentaria –principalmente, a través de la Comisión Nacional de Administración Local (art. 117-118 LBRL)–, sino que, además, dicha participación apenas condiciona en nada la actividad normativa o decisoria estatal²².

En este sentido, aún sin negar el carácter meramente consultivo de la participación local en el ejercicio de competencias normativas ajenas, una posible reforma de la LBRL en esta materia podría tomar como referencia algunas de las normas autonómicas más recientes, que atribuyen efectos jurídicos a la intervención de los gobiernos locales en el procedimiento normativo autonómico. Así, por ejemplo, podemos citar la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, a la que se atribuye, entre otras, la función de informar preceptivamente los anteproyectos de ley o de decreto legislativo elaborados por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, añadiéndose que si dicha Comisión constata una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada y las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi no son admitidas, en todo o parte por el órgano promotor, entonces:

“[...] deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”²³.

En cualquier caso, más allá de estas observaciones concretas, hay también otro hilo conductor al largo de toda la citada Recomendación: las diferencias existentes entre las grandes ciudades y los pequeños municipios. Ello se plasma tanto en el ámbito competencial –donde, en la práctica, resulta prácticamente

22. Sobre la participación de los entes locales en competencias normativas ajenas véase, con más detalle, MEDINA ALCOZ, Luis: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009 o VILALTA REIXACH, Marc: “El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos: (balance de los nuevos estatutos de autonomía)”, *Anuario del Gobierno Local 2008*, p. 141-166.

23. En términos parecidos se expresa también el art. 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, al regular la Comisión de Garantías de la Autonomía Local extremeña.

imposible para los municipios pequeños poder emprender “competencias impropias”, a pesar de que, formalmente, se encuentran habilitados para ello (*ex art. 7.4 de la LBRL*)— como en el ámbito financiero, por cuanto el cálculo de la participación de los municipios en los tributos del Estado toma principalmente como referencia la población municipal, pero no otros elementos —como la dispersión geográfica o factores demográficos— que pueden suponer un encarecimiento notable en la prestación de determinados servicios públicos en zonas despobladas.

4. Las dinámicas reformistas del Gobierno local

Las anteriores consideraciones nos llevan a referirnos a la tan esperada reforma de la legislación básica estatal, que debe suponer, al menos, la aprobación de un nuevo Estatuto básico para los pequeños municipios. Como ha anunciado recientemente el Gobierno²⁴, este Estatuto debería servir, entre otros aspectos, para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los gobiernos locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento²⁵.

Las dinámicas reformistas del régimen local se han ido sucediendo desde principios de este siglo: Libro Blanco para la reforma del gobierno local (2005), Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y Administración local (2007), Libro Verde “Los Gobiernos locales intermedios en España” (2011), Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de la financiación local (2017), etc., Pero lo cierto es que únicamente llegó a positivizarse la dinámica que desembocaría en la LRSAL (2013) y, aún sobre ésta misma, se efectuaron algunos trabajos previos de cara a su “reversión” (2018). Por su parte, en algunas Comunidades Autónomas las reformas, más generales o más parciales, se han concluido con mayor éxito: Ley de Autonomía Local de Andalucía (2010), Ley de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (2010), Ley de instituciones locales de Euskadi (2016), Ley de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana (2018), Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (2019), etc²⁶.

Todo lo anterior pone de manifiesto que, efectivamente, el régimen de los gobiernos locales en España está siendo objeto de atención reformadora, lo que sin duda responde a la necesidad de una profunda actualización en sus presupuestos básicos. En algún momento pareció que la actual legislatura, una vez

24. Véase la Nota de Prensa de la Presidencia del Gobierno del día 20 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2022/200122-estatuto-municipios-menor-poblacion.aspx> [Última consulta: 20 de marzo de 2022].

25. Lo cierto es que la preocupación por esta situación, casi endémica, ha encontrado amplio eco en la comunidad científica. Entre otros muchos, vid. los trabajos de Marcos ALMEIDA CERREDA y Diana SANTIAGO IGLESIAS, Joaquín TORNOS MAS, Eloísa CARBONELL PORRAS, Francisco Javier SANZ LARRUGA, y otros, en la sección monográfica de *Cuadernos de Derecho local* núm. 56, 2021, sobre “Los gobiernos locales ante el reto demográfico”.

26. Toda esta dinámica es analizada en el amplio informe colectivo dirigido por FONTLLOVET, Tomàs y coordinado por ALMEIDA CERREDA, Marcos y SANTIAGO IGLESIAS, Diana: *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España en los últimos 20 años. Síntesis del estado de la cuestión*, Diputación de Barcelona, Barcelona 2022, de próxima publicación.

superada la peor etapa de la pandemia, podía dar espacio para una amplia reconsideración de la LBRL, en la línea, entre otros aspectos, de ampliar y garantizar mejor el contenido competencial de la autonomía local, así como de disminuir el todavía imperante uniformismo del régimen local y aumentar los ámbitos de su diversificación. No obstante, parece, según se ha dicho, que la reforma se limitará al tema de los municipios con menor número de población o con riesgo de despoblación.

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: FUERTE APOYO FINANCIERO, A LA ESPERA DEL CAMBIO

J. Loscos (UCM – ICEJC)
J. Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)
J.M. Tránchez (UNED)

Introducción

En 2021 la economía española creció a una tasa del 5,1%, dato sustancialmente distinto del -10,8% correspondiente a 2020 (INE, 2022). Como ocurrió en la mayoría de los países europeos, el dato pone de manifiesto el comienzo de un periodo de recuperación económica tras las fuertes restricciones que ralentizaron la economía durante 2020 (confinamiento estricto, limitaciones a la movilidad, estrictas medidas de control sanitario, etc.). La tasa de paro pasó del 16,15% de la población activa al 13,33%, la población ocupada superó los 20 millones de personas, según los datos de la EPA (INE, 2022b) y, como se explica posteriormente, el déficit público disminuyó desde el 10,3% en 2020 al 6,9% un año después (MH, 2022b). En la misma dirección, la tasa de endeudamiento también disminuyó suavemente, desde el 119,95% del PIB al 118,44% (Banco de España, 2022a). En suma, un claro escenario de recuperación, aun cuando la economía mostraba aún serias debilidades.

Las razones que explican la recuperación, naturalmente, deben vincularse a un mayor control de la pandemia (a pesar de las recaídas asociadas a las nuevas variantes del virus), el cambio de ciclo en Europa y la política económica del gobierno apoyada por los fondos *Next Generation*, a los que dedicamos atención en el *Informe* de 2020.

No obstante, la situación de recuperación económica se ha visto amenazada, primero por el aumento del coste de la energía (que, junto a otros factores, ha provocado un crecimiento de la inflación) y, ya al comienzo del nuevo año, por la invasión de Ucrania, que añade más incertidumbre y presión, no solo sobre los precios. En este contexto de recuperación, el aumento de los recursos públicos y la disminución de los gastos (por ejemplo, la pronunciada disminución del número de trabajadores protegidos por el ERTE), han permitido a la AGE seguir mitigando a través de diferentes fondos los efectos de la pandemia sobre las Administraciones Públicas e intentando potenciar el inicio de la recuperación.

En el ámbito autonómico, el año 2021 volvió a cerrarse sin la reforma de la financiación autonómica, pendiente de cambio desde el año 2014, pese a los pronunciamientos y las promesas efectuadas por los decisores políticos desde aquel año.¹ Sin embargo, y pese a que el gravísimo retraso en la revisión del modelo de

1. El aumento de la incertidumbre sobre el escenario económico, sumado al mantenimiento de la polarización política ante un horizonte de convocatorias electorales autonómicas, hace temer que

financiación aprobado en 2009 impide la corrección de las disfuncionalidades que se detectan, su funcionamiento a lo largo de ya más de una década pone de manifiesto una resiliencia notable y, en lo que a los últimos ejercicios se refiere, no ha impedido asegurar –con el importante apoyo de las líneas de financiación extraordinarias habilitadas desde el gobierno central y la Hacienda europea– una financiación sin grandes tensiones de los gobiernos autonómicos, que han cerrado el ejercicio 2021 con apenas un déficit del 0,03% del PIB (MH, 2022b). Al análisis de estos aspectos, como en años anteriores, dedicamos los tres apartados siguientes de este capítulo.

En el primero de ellos presentamos los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2019, con especial énfasis en los resultados de sus mecanismos de nivelación que –como venimos señalando– muestran una significativa reducción de las distorsiones frente al sistema de 2001 precedente, aun cuando persistan problemas que no pueden soslayarse.

A continuación se ofrecen los datos correspondientes al ejercicio 2001, resaltando que la combinación de recursos procedentes del sistema de financiación con los que se han canalizado de manera extraordinaria desde el Gobierno central y la Hacienda europea han permitido un cierre del ejercicio, para este subsector, casi en el límite del equilibrio presupuestario.

La evolución del déficit y la deuda autonómica se analiza en el siguiente epígrafe. Como en años anteriores, se incluye la información disponible sobre el grado de dependencia de las comunidades respecto al Gobierno central, como variable que puede llegar a condicionar el ejercicio efectivo de la autonomía.

La quinta sección da noticia de la reciente publicación del *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f), que previsiblemente será una pieza central del debate de la reforma y que esperamos contribuya a que las urgencias e incertidumbres del momento no lleven a olvidar la importancia de la revisión del modelo.

En el último apartado de este capítulo ofrecemos algunas reflexiones adicionales sobre los problemas actuales del modelo y sus posibles dimensiones de reforma, que se añaden a las que ya propusimos en el *Informe* de 2020.

Cuadro no. 1. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019) (M€)

Total CC.AA. Rég. Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad			
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
2019	113.774,86	9.090,07	979,13	123.844,06	2.309,74	3.890,12	130.043,92	6.414,69	123.629,23

*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 (2022a).

Cuadro no. 2. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019) (% Δ anual)

Total CC.AA. Rég. Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad			
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	13,32	126,14	17,62	17,94	58,76	18,09	18,24	42,08	17,21
2011	-0,85	-5,93	-27,32	-3,51	-5,93	-1,51	-3,50	-5,19	-3,41
2012	-2,92	-4,10	-17,78	-3,97	-4,10	-26,22	-4,61	-4,82	-4,60
2013	2,41	13,55	-77,00	-1,24	13,55	10,20	-0,74	11,41	-1,36
2014	4,80	7,93	-20,08	4,73	7,93	0,87	4,70	7,93	4,51
2015	6,19	3,38	4,51	5,94	3,38	10,12	5,99	3,39	6,14
2016	1,63	-5,01	-4,93	1,03	-5,01	2,67	0,95	-5,01	1,29
2017	3,01	-3,14	-13,07	2,39	-3,14	18,77	2,70	-3,14	3,02
2018	8,28	11,50	11,09	8,54	11,50	10,07	8,63	11,50	8,49
2019	4,85	3,39	3,39	4,73	3,39	7,26	4,78	3,39	4,85

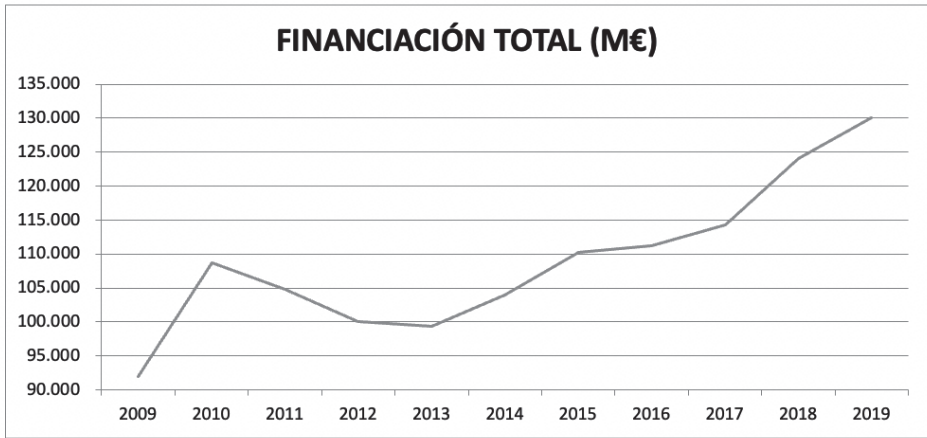
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 1.

2. La liquidación del sistema de financiación en 2019: Sin cambios relevantes

Como en años anteriores, en los **Cuadros no. 1 a 3** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común hasta el ejercicio 2019 (MH, 2022a). Los resultados confirman la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis de 2008, con unas tasas de crecimiento significativas en términos reales, aunque todavía no reflejan los efectos de la pandemia que, en cuanto a estas cifras se refiere, habrán de esperar hasta la próxima publicación de los resultados del ejercicio 2020.²

Cuadro no. 3. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a).

2. Tampoco, en el momento en que se escriben estas líneas, los efectos de la crisis planteada por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en febrero de 2022.

Los **Cuadros no. 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2019, que nuevamente confirman los avances que en este ámbito caracterizan al sistema de financiación aprobado en 2009, tanto en lo que respecta a los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** (que confirman que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente –tras la nivelación– cuando se miden en términos de financiación total por unidad de necesidad o “población ajustada”) como en relación con las principales distorsiones que afectan a la nivelación, reflejadas en el **Cuadro no. 5**.³ En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación,⁴ que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, que se mantiene en 2019, con un ligerísimo repunte.

3. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

4. 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 Comunidades Autónomas según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 (*ausencia de reordenaciones*) y 1 (*reordenación completa*).

Cuadro no. 4. Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2019)

Año 2019	Población	P. Ajustada	Capacidad tributaria propia			Financiación total			Distancia a nivelación perfecta	
			Cap. Tributaria (M€)	€ por habitante	Índice	Financiación Total (M€)	€ por persona ajustada	Índice	Inicial	Final
Madrid	6.663.394	6.447.197	24.241,68	3.638,04	140,67	19.423,21	3.012,66	101,92	40,67	1,92
Baleares	1.149.460	1.138.463	3.743,67	3.256,90	125,93	3.349,48	2.942,11	99,53	25,93	-0,47
Cataluña	7.675.217	7.522.125	23.483,85	3.059,70	118,31	23.908,79	3.178,46	107,53	18,31	7,53
Aragón	1.319.291	1.405.793	3.731,47	2.828,39	109,36	4.280,93	3.045,21	103,02	9,36	3,02
Cantabria	581.078	588.582	1.602,76	2.758,25	106,65	2.212,64	3.759,27	127,17	6,65	27,17
La Rioja	316.798	325.256	813,06	2.566,49	99,24	1.141,78	3.510,39	118,75	-0,76	18,75
Asturias	1.022.800	1.085.009	2.609,89	2.551,71	98,67	3.266,26	3.010,35	101,84	-1,33	1,84
Castilla y León	2.399.548	2.607.473	6.104,83	2.544,16	98,37	7.778,41	2.983,12	100,92	-1,63	0,92
C. Valenciana	5.003.769	4.867.489	12.334,15	2.464,97	95,31	13.357,54	2.744,24	92,84	-4,69	-7,16
Galicia	2.699.499	2.903.632	6.256,15	2.317,52	89,61	8.650,06	2.979,05	100,78	-10,39	0,78
Castilla-La Mancha	2.032.863	2.117.928	4.338,69	2.134,28	82,53	5.913,56	2.792,15	94,46	-17,47	-5,54
Murcia	1.493.898	1.463.185	3.156,32	2.112,81	81,70	3.926,75	2.683,70	90,79	-18,30	-9,21
Andalucía	8.414.240	8.216.361	17.056,64	2.027,12	78,38	23.232,86	2.827,63	95,66	-21,62	-4,34
Extremadura	1.067.710	1.119.852	1.985,49	1.859,58	71,90	3.461,48	3.091,01	104,57	-28,10	4,57
Canarias	2.153.389	2.184.609	2.316,22	1.075,61	41,59	6.140,17	2.810,65	95,08	-58,41	-4,92
CC.AA. Reg. Común	43.992.954		113.774,86	2.586,21	100	130.043,92	2.956,02	100	17,58*	6,54*
Difs. entre extremos			2.562,42		99,08		1.075,58	36,39	57,65**	26,70**
Desviación típica			596,63		23,07		276,72	9,36	15,50**	7,09**

(*) Promedio sobre valores absolutos.

(**) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5. Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2019): indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

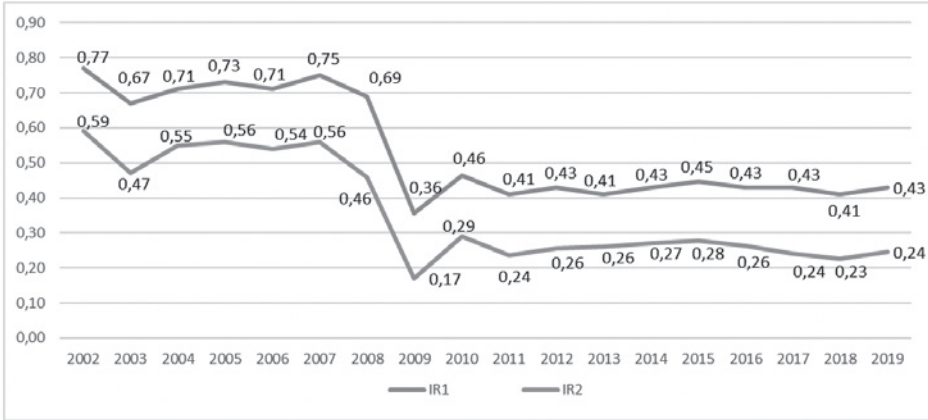
Año 2019	Capacidad tributaria propia		Financiación total		Reordenaciones	Sobrenivelaciones		Desnivelaciones		Total distorsiones	
	Índice	Posición	Índice	Posición		% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)
Madrid	140,67	1	101,92	6	5						
Baleares	125,93	2	99,53	10	8	0,47	15,98			0,47	15,98
Cataluña	118,31	3	107,53	3	0						
Aragón	109,36	4	103,02	5	1						
Cantabria	106,65	5	127,17	1	4			20,52	352,49	20,52	352,49
La Rioja	99,24	6	118,75	2	4	-18,75	175,63			-18,75	175,63
Asturias	98,67	7	101,84	7	0	-1,84	55,58			-1,84	55,58
Castilla y León	98,37	8	100,92	8	0	-0,92	65,04			-0,92	65,04
C. Valenciana	95,31	9	92,84	14	5			-2,47	366,32	-2,47	366,32
Galicia	89,61	10	100,78	9	1	-0,78	62,17			-0,78	62,17
Castilla-La Mancha	82,53	11	94,46	13	2						
Murcia	81,70	12	90,79	15	3						
Andalucía	78,38	13	95,66	11	2						
Extremadura	71,90	14	104,57	4	10	-4,57	144,14			-4,57	144,14
Canarias	41,59	15	95,08	12	3						
CC.A.A. Reg. Común	100		100		48	0,40	518,53	0,55	718,81	0,95	1.237,34
IR1					0,43					IGD	0,95
IR2					0,24	IS	0,40	ID	0,55	IGD	0,95

(*) En valores absolutos.

(**) Calculados sobre valores absolutos.

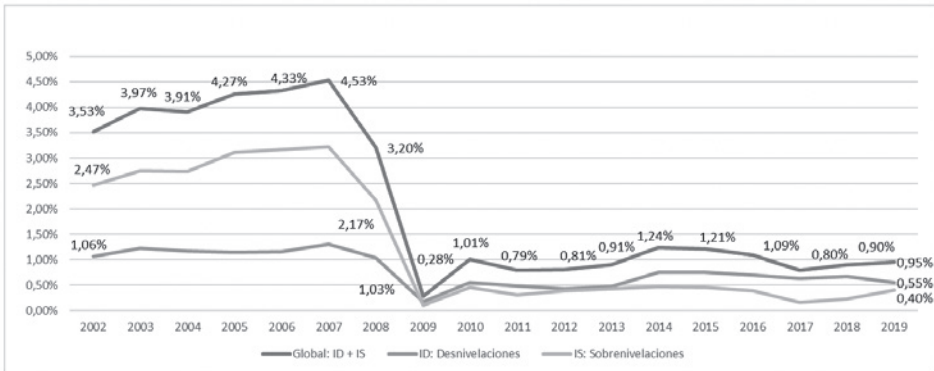
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6. Indicadores de reordenación (2002-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7. Intensidad de las distorsiones (2002-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

En el **Cuadro no. 7** se refleja 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)*.⁵ Aunque en 2019 se vuelve a producir un

5. 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 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

pequeño incremento, la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se mantiene muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.⁶ Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2019 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada, que en 2018 aparecía *desnivelada*) 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). Como en los años anteriores, la misma dinámica se registra en las *desnivelaciones*, que tras la reforma se reducen notablemente en intensidad, y que en 2019 solo afectaban a las Comunidades de Cantabria (que mejora respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por su menor población), y la Comunidad Valenciana (que nuevamente empeora tras la nivelación su posición de partida por debajo de la media, y cuya población es muy superior).

Hemos de insistir nuevamente en que esta valoración inequívocamente positiva no puede justificar el retraso en el proceso de revisión del sistema previsto en la Disposición Adicional 7ª de la Ley 22/2009, que permitiría profundizar en estas mejoras pero –sobre todo– concentrarse en los casos en que, aunque no se producen distorsiones, la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.⁷

3. La financiación en 2021: Recursos ordinarios, extraordinarios y europeos

La recuperación económica registrada durante 2021, tras la mejora en la situación epidemiológica, ha permitido un aumento extraordinario de la recaudación tributaria, estimado en un 15,1% respecto al ejercicio anterior.⁸ En lo que a las Comunidades Autónomas de régimen común se refiere, las cantidades recibidas

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 Comunidades Autónomas de régimen común.

6. Como venimos indicando en los últimos *Informes*, ello obedece principalmente a que, tras la reforma, desaparecen las *sobrenivelaciones* que afectaban a las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (que concentran un muy importante volumen de población).

7. Como ya indicamos en el *Informe* de 2018, un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía, Murcia 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.

8. MH (2022b). La recaudación de la AEAT, en términos de caja, ascendió a 223.385 M€, por encima de las previsiones presupuestarias. La recaudación del IRPF se incrementó en un 7'5% por el efecto de la recuperación del empleo y de las medidas de protección implementadas en 2020, que todavía se mantienen en algunos sectores. La recuperación de la actividad y de los beneficios empresariales elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 67'9%. La recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 14,5% y en un 5%, respectivamente, como consecuencia de la recuperación del consumo, aun teniendo en cuenta las importantes rebajas fiscales que se introdujeron por el Real Decreto-ley 12/2021 (de 24 de junio) para paliar el efecto de la subida de la luz (MH, 2022c).

del sistema de financiación se elevaron a 114.494'66 millones de euros, ligeramente por debajo de los recursos obtenidos en 2020.⁹

A estas partidas se añade un fondo extraordinario de 13.486 M€, al margen del sistema de financiación, para amortiguar el impacto financiero de la crisis provocada por el Covid-19.¹⁰ Su aprobación “*responde al compromiso del Gobierno con la situación financiera de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en atención al relevante papel que éstas desempeñan en la prestación de servicios públicos fundamentales prestados a la ciudadanía, tales como la educación, la sanidad y los servicios sociales*”,¹¹ y se llevó a cabo mediante dos pagos instrumentados en septiembre y noviembre de 2021. Su distribución se ajustó al criterio de la población ajustada, según se detalla en el **Cuadro no. 8**.

Las Comunidades Autónomas también recibieron en 2021 los 7.000 M€ establecidos por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo,¹² para ayudar a reforzar la solvencia de pymes y autónomos afectados por la crisis sanitaria, a través de la “*Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas*” creada en su Título I, cuya distribución se detalla en el **Cuadro no. 9**.¹³

9. Las entregas a cuenta ascendieron a un total de 105.522'60 M€ (MH, 2020a) a las que se añadieron 8.942'06 M€ correspondientes a la liquidación definitiva de 2019 (MH, 2021a, p. 45). Debe recordarse que el cálculo de la actualización de las entregas a cuenta para el ejercicio 2020 se llevó a cabo –deliberadamente– sin tener en cuenta el impacto de la pandemia (cfr. Real Decreto-ley 7/2020, arts. 2 a 6). La liquidación negativa que se prevé para dicho ejercicio, estimada en 3.900 M€ y que se llevará a cabo en 2022, se cubrirá íntegramente con cargo al Gobierno central, mediante una transferencia adicional que constituye una novedad respecto a liquidaciones negativas precedentes, y que persigue evitar que la devolución de esos recursos genere tensiones de tesorería a las Comunidades (MH, 2021b). Se trata de una decisión coherente con la prioridad que el Gobierno central ha otorgado –desde el inicio de la pandemia– a garantizar la liquidez de las comunidades ante la grave necesidad de hacer frente a la crisis desde los servicios sanitarios que gestionan, junto las otras partidas de gasto en servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar.

10. Art. 117 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17339>). El contenido de dicho artículo fue desarrollado mediante el RD 684/2021, de 3 de agosto, del Ministerio de Hacienda y Función Pública (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13262).

11. “*No obstante, al tratarse de fondos no condicionados, estos podrán destinarse, además de al refuerzo de los servicios públicos fundamentales, a cubrir el resto de gastos inherentes al ejercicio de otras competencias, como el transporte, cuya situación financiera se ha visto fuertemente impactada por la crisis del Covid-19*” (Exposición de Motivos del RD 684/2021).

12. Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19 (BOE no. 62, del 13). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-3946>.

13. De acuerdo con lo establecido en la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo (BOE no. 73, del 26). URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4727>. La “*Línea Covid*” se estructura en dos “compartimentos”, dirigidos, respectivamente, a las comunidades no insulares y Ciudades Autónomas (el primero) y a Baleares y Canarias. El reparto de los 5.000 M€ asignados al compartimento 1 se llevó a cabo de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 1.2 de la Orden, que incluye indicadores de renta, desempleo y desempleo juvenil, de acuerdo con la ponderación que los mismos tienen en la asignación del REACT EU. Los 2.000 M€ del compartimento 2 se distribuyeron entre las dos comunidades insulares en proporción a su peso relativo en la caída en 2020 de los afiliados en términos netos, conforme al apartado 1.3 de la Orden.

Cuadro no. 8. Distribución del fondo extraordinario del a. 117 LPGE 2021 (M€)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Importe (M€)
Cataluña	2.160,99
Galicia	828,38
Andalucía	2.357,51
Asturias	308,34
Cantabria	168,31
La Rioja	93,52
Murcia	421,92
Com. Valenciana	1.400,02
Aragón	402,53
Castilla-La Mancha	605,39
Canarias	629,04
Extremadura	317,82
Baleares	329,76
Madrid	1.863,77
Castilla y León	741,26
CC.AA. Régimen Común	12.628,56
País Vasco	644,50
Navarra	192,94
CC.AA. Régimen Especial	837,44
Ceuta	10,00
Melilla	10,00
TOTAL	13.486,00

Fuente: Elaboración propia, a partir del Anexo del RD 684/2021, de 3 de agosto.

Cuadro no. 9. Distribución de la “Línea Covid-19 de ayudas directas a autónomos y empresas”

Comunidades y Ciudades Autónomas	Compartimento 1 (M€)	Compartimento 2 (M€)	Total (M€)
Cataluña	993,28		993,28
Galicia	234,47		234,47
Andalucía	1.109,24		1.109,24
Asturias	107,77		107,77
Cantabria	55,36		55,36
La Rioja	32,51		32,51
Murcia	142,52		142,52
Com. Valenciana	647,08		647,08
Aragón	141,35		141,35
Castilla-La Mancha	206,34		206,34
Canarias		1.144,26	1.144,26
Extremadura	106,47		106,47
Baleares		855,74	855,74
Madrid	679,29		679,29
Castilla y León	232,56		232,56
CC.AA. Régimen Común	4.688,25	2.000,00	6.688,25
País Vasco	218,00		218,00
Navarra	67,62		67,62
CC.AA. Régimen Especial	285,62	0,00	285,62
Ceuta	13,86		13,86
Melilla	12,27		12,27
TOTAL	5.000,00	2.000,00	7.000,00

Fuente: Elaboración propia, a partir del apartado 2 de la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo.

A las anteriores cantidades han de añadirse las transferencias recibidas con cargo a los recursos procedentes de la UE que, como señalamos en el *Informe* precedente, tienen –en una porción muy significativa– a las Comunidades Autónomas como “destinatarias naturales”. En el año 2021, como ya adelantamos el año pasado, de la Iniciativa de cohesión REACT-UE (12.436 M€ en total para el período 2021-2023), los PGE solo incluían los 2.436 M€ correspondientes al tramo gestionado por el Ministerio de Sanidad, puesto que el resto, 10.000 M€, se gestionaría por las Comunidades Autónomas (8.000 en 2021 y 2.000 en 2022), a través de sus propios presupuestos.¹⁴

Como indicamos en el *Informe* de 2020, y con la finalidad de facilitar liquidez financiera a las comunidades para la ejecución de dichos fondos, el Gobierno abrió un nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, denominado “*Fondo de Liquidez REACT-UE*” (MH, 2020b), que en 2021 asignó 3.056,84 M€ a las 9 comunidades que se adhirieron, de los que se han desembolsado efectivamente 825,4 M€ (MH, 2021c, 2022d), según se detalla en el **Cuadro no. 10**.¹⁵

14. Como ya indicamos, 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, 2020b).

15. Los criterios de reparto se describieron en el *Informe* de 2020.

Cuadro no. 10. Distribución del fondo REACT-UE (M€)**Fondo de Liquidez REACT-UE (2021)**

Comunidades y Ciudades Autónomas	Dotación* (2021-2022)	Asignación total**	Desembolso***
Cataluña	1.706	1.487,08	
Galicia	441		
Andalucía	1.881		
Asturias	196	47,84	
Cantabria	96	84,00	
La Rioja	65	24,00	12,00
Murcia	258	100,94	100,94
Com. Valenciana	1.254	650,00	650,00
Aragón	267		
Castilla-La Mancha	406	387,98	
Canarias	630	150,00	
Extremadura	187	125,00	62,50
Baleares	300		
Madrid	1.284		
Castilla y León	416		
CC.AA. Régimen Común	9.385	3.056,84	825,44
País Vasco	426		
Navarra	148		
CC.AA. Rég. Especial	574	0,00	0,00
Ceuta	24		
Melilla	17		
TOTAL	10.000	3.056,84	825,44

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (*2020b, **2021c, ***2022d).

Por fin, y en cuanto a las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a 31 de diciembre de 2021 se habían asignado a las Comunidades Autónomas 11.246,81 M€, a través de Conferencias Sectoriales y

de otros instrumentos jurídicos como concesiones directas (MH 2022e).¹⁶ Un desglose aproximado¹⁷ se recoge en el **Cuadro no. 11**.

Cuadro no. 11. Distribución de fondos del mecanismo de recuperación y resiliencia (a 21/1/2022)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Importe (M€)
Cataluña	1.608,0
Galicia	685,7
Andalucía	1.923,3
Asturias	299,2
Cantabria	172,6
La Rioja	111,6
Murcia	341,7
Com. Valenciana	1.060,5
Aragón	413,5
Castilla-La Mancha	602,3
Canarias	559,9
Extremadura	435,2
Baleares	312,4
Madrid	1.233,1
Castilla y León	744,4
CC.AA. Régimen Común	10.502,2
País Vasco	486,3
Navarra	209,3
CC.AA. Régimen Especial	695,6
Ceuta	19,7
Melilla	17,6
Pendiente de distribuir	95,3
TOTAL	11.330,4

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2022b, p. 16).

16. A través de Conferencias Sectoriales se transfirieron 8.831,36 M€, y por vía de otros instrumentos como concesiones directas o convenios 2.415,45 M€. El detalle completo de los criterios de distribución de cada una de las transferencias puede encontrarse en MH (2022e).

17. Por estar cerrado a 21 de enero de 2022.

En su conjunto, puede apreciarse que desde el Gobierno central se ha canalizado hacia las Comunidades Autónomas un volumen de recursos realmente cuantioso, que ha contribuido –como veremos más adelante– a que este subsector cierre del ejercicio 2021 prácticamente en equilibrio (-0,03% PIB), gracias –sobre todo– a las medidas de financiación extraordinarias, y en consonancia con el propósito declarado por el Gobierno central de asumir la parte principal de la carga financiera de esta crisis, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación y co-gobernanza establecidos. Como señalábamos el año pasado, y ante la perspectiva de incertidumbre que se ha abierto en los primeros meses de este año tras la invasión de Ucrania, los programas de ayuda europea nos plantean el desafío de estar a la altura de las oportunidades que ofrecen, que obliga a un esfuerzo especial en su implementación y desarrollo.¹⁸

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2021

Como hemos indicado, la recuperación económica experimentada a lo largo de 2021 ha permitido, pese a las insuficiencias e incertidumbres que se mantienen, que desde la Hacienda central se desplieguen medidas de apoyo a la recuperación y de sostén financiero de las otras Administraciones Públicas. Ya hemos resaltado el importante papel que en ese contexto juegan las ayudas europeas, que en la segunda mitad de 2021 registraron la primera entrega de los Fondos *Next-Generation* (MH 2021d, 2021e), aunque aún sea pronto para analizar el grado de ejecución de esos fondos y su impacto.

Por otra parte, en el año 2021 se mantiene la suspensión de las reglas de estabilidad de la UE por aplicación de la cláusula de salvaguardia del Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento (Comisión Europea, 2020). No obstante, como ya mencionamos, los resultados al cierre del ejercicio mostraron una importante reducción de los niveles de déficit, que también alcanzaron al porcentaje de deuda (MH, 2022b; Banco de España, 2022a).

En el presente epígrafe estudiaremos con mayor grado de detalle estos resultados.

4.1. Análisis del déficit

La evolución de los saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas españolas,¹⁹ en valores absolutos, se recoge en los **Cuadros no. 12 a 14**, que ofrecen una primera aproximación a la evolución del déficit en 2021. Como era previsible, el contexto de crecimiento económico favoreció la obtención de mejores resultados en todas las AAPP. Aunque se mantienen cifras negativas en todas ellas, con la excepción de las Corporaciones Locales, las tasas de variación de 2021 respecto a 2020 muestran una mejoría de los saldos presupuestarios, especialmente significativa en el subsector de las Comunidades Autónomas, cuyo déficit agregado disminuyó un 86,24% entre 2020 y 2021, y en la Seguridad So-

18. Lo que incluye prestar una especial y cuidadosa atención a las señales de alarma que puedan aparecer. Cfr. <https://elpais.com/economia/2022-04-23/las-comunidades-devuelven-776-millones-de-las-ayudas-directas-a-empresas-de-la-covid.html>

19. Indicador de Capacidad o Necesidad de Financiación de la Contabilidad Nacional.

cial (58% de reducción en el mismo periodo). Las corporaciones locales, por su parte, aumentan su superávit en un 11,94% (**Cuadro no. 14**).²⁰

El **Cuadro no. 13** muestra el perfil de evolución temporal de los déficits de las Administraciones Públicas españolas y permite confirmar cómo la recuperación de las cifras de los saldos presupuestarios en 2021 es mayor que la producida en la crisis económica anterior, aun cuando el nivel agregado de déficit, en términos absolutos, fue similar en 2009, 2012 y 2020. El gráfico pone de manifiesto también, los mejores resultados de las Comunidades Autónomas respecto a la llamada “Gran Recesión” y, por el contrario, la existencia de un desequilibrio presupuestario de mayor envergadura en el caso de la Seguridad Social, a pesar de la recuperación observada en 2021.

Los Cuadros no. 15 y 16, por su parte, recogen la misma información en% respecto al PIB. Los datos muestran el mantenimiento de un importante déficit de la Administración central (-6,09%) en 2021 y un nivel de déficit menor de la Seguridad Social (-1,02%). Además de la cobertura de la carga de la deuda acumulada, el déficit de la Hacienda central se puede explicar por ser la administración que debe hacerse cargo del mayor peso de las ayudas por la persistencia de la situación de pandemia y de las políticas de reactivación económica.

En su conjunto, las Comunidades Autónomas logran –por primera vez en muchos años– un déficit nominal tan limitado que puede considerarse como una situación de equilibrio presupuestario en% del PIB. Entre las posibles explicaciones que justifican ese resultado pueden mencionarse el incremento de las recaudaciones de sus tributos propios y cedidos, una cierta generosidad en el cálculo de las entregas a cuenta por parte de la Administración central para evitar problemas de falta de liquidez y financiación, y la obtención de diversos fondos de ayuda (*Next-Generation*).

Por su parte, las Corporaciones Locales continúan con su trayectoria de superávit presupuestario desde 2012, cuando se estableció la aplicación estricta de la regla de equilibrio presupuestario del gasto como un medio de control del endeudamiento de las entidades locales.

20. Ya hemos señalado el importante papel que en tales resultados ha desempeñado el apoyo recibido desde la Hacienda central y los fondos europeos (*Next Generation*, Línea Covid, etc.).

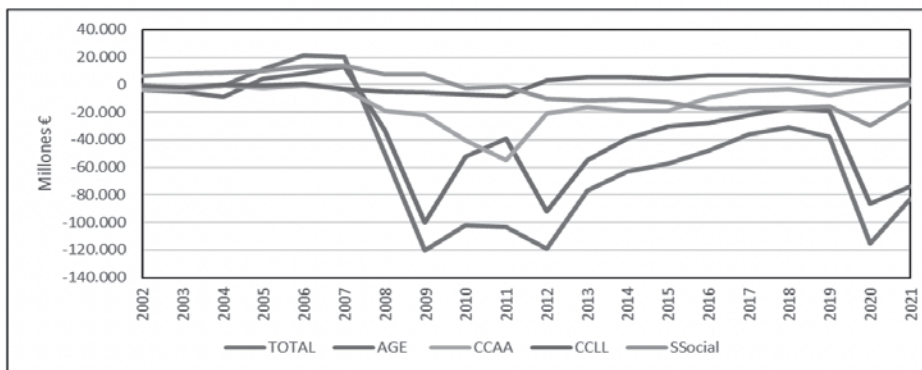
**Cuadro no. 12. Saldos Presupuestarios de las AAPP
en España (2002-2021)* (M€)**

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	-2.374	-3.874	-3.668	-860	6.028
2003	-3.009	-5.227	-3.843	-1.903	7.964
2004	-941	-8.941	-702	112	8.590
2005	11.421	4.648	-2.754	-548	10.075
2006	21.322	8.116	-649	759	13.096
2007	20.287	13.262	-3.479	-3.338	13.842
2008	-50.731	-33.616	-19.159	-5.375	7.419
2009	-120.576	-100.391	-21.904	-5.910	7.629
2010	-102.193	-52.075	-40.398	-7.051	-2.669
2011	-103.606	-38.997	-54.861	-8.506	-1.242
2012	-119.100	-91.819	-20.573	3.307	-10.015
2013	-76.838	-54.802	-16.376	5.689	-11.349
2014	-63.097	-39.246	-18.696	5.452	-10.607
2015	-57.235	-30.166	-18.861	4.645	-12.853
2016	-47.893	-27.987	-9.491	6.986	-17.401
2017	-36.056	-21.849	-4.165	6.733	-16.775
2018	-31.224	-16.966	-3.287	6.339	-17.310
2019	-38.116	-18.750	-7.337	3.831	-15.860
2020 (P)	-115.200	-86.351	-2.427	2.922	-29.344
2021 (A)	-82.819	-73.431	-334	3.271	-12.325

Fuente: IGAE (2022a).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 13. Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 12.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 14: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2021) (% Δ anual)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	9,29%	23,14%	-0,88%	-14,80%	-21,17%
2016	16,32%	7,22%	49,68%	50,40%	-35,38%
2017	24,72%	21,93%	56,12%	-3,62%	3,60%
2018	13,40%	22,35%	21,08%	-5,86%	-3,19%
2019	-22,07%	-10,52%	-123,21%	-39,56%	8,38%
2020 (P)	-202,24%	-360,54%	66,92%	-23,73%	-85,02%
2021 (A)	28,11%	14,96%	86,24%	11,94%	58,00%

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 12.

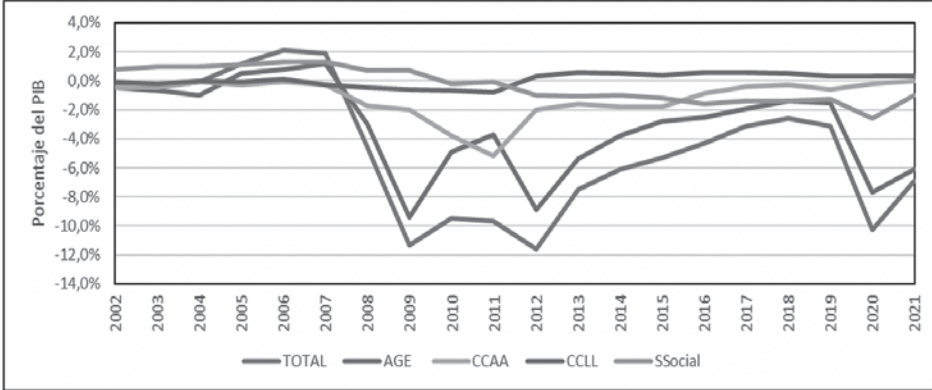
**Cuadro no. 15: Saldos Presupuestarios de las AAPP
en España (2002-2021)* (% PIB)**

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	-0,32%	-0,52%	-0,49%	-0,11%	0,80%
2003	-0,38%	-0,65%	-0,48%	-0,24%	0,99%
2004	-0,11%	-1,04%	-0,08%	0,01%	1,00%
2005	1,23%	0,50%	-0,30%	-0,06%	1,09%
2006	2,12%	0,81%	-0,06%	0,08%	1,30%
2007	1,89%	1,23%	-0,32%	-0,31%	1,29%
2008	-4,57%	-3,03%	-1,73%	-0,48%	0,67%
2009	-11,28%	-9,39%	-2,05%	-0,55%	0,71%
2010	-9,53%	-4,85%	-3,77%	-0,66%	-0,25%
2011	-9,74%	-3,67%	-5,16%	-0,80%	-0,12%
2012	-11,55%	-8,90%	-2,00%	0,32%	-0,97%
2013	-7,53%	-5,37%	-1,60%	0,56%	-1,11%
2014	-6,11%	-3,80%	-1,81%	0,53%	-1,03%
2015	-5,31%	-2,80%	-1,75%	0,43%	-1,19%
2016	-4,30%	-2,51%	-0,85%	0,63%	-1,56%
2017	-3,10%	-1,88%	-0,36%	0,58%	-1,44%
2018	-2,59%	-1,41%	-0,27%	0,53%	-1,44%
2019	-3,06%	-1,51%	-0,59%	0,31%	-1,27%
2020 (P)	-10,27%	-7,70%	-0,22%	0,26%	-2,62%
2021 (A)	-6,87%	-6,09%	-0,03%	0,27%	-1,02%

Fuente: IGAE (2022a).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 16. Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)



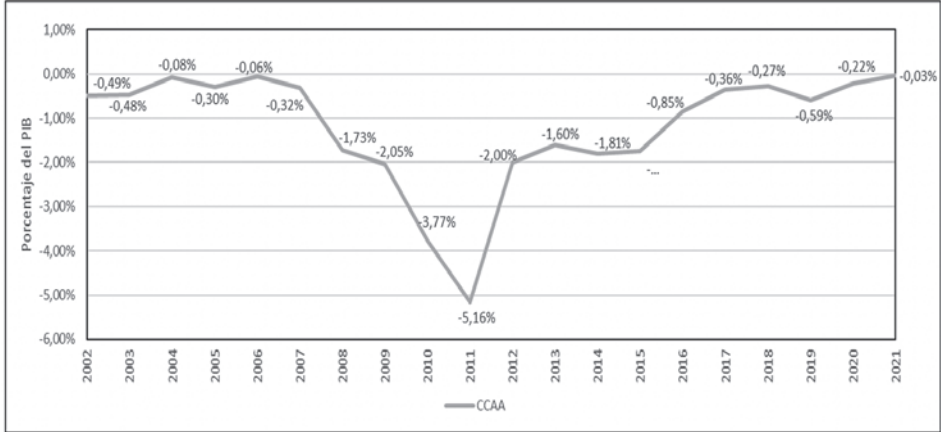
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 15.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

El **Cuadro no. 16** es consistente con los datos anteriores, y confirma las diferencias entre la crisis económica que arranca en 2008 y la generada como consecuencia de los efectos económicos de la pandemia, en cuanto a los saldos presupuestarios.

Para terminar este primer análisis, el **Cuadro no. 17** recoge con más detalle la evolución del saldo presupuestario agregado del conjunto de las Comunidades Autónomas, a lo largo de los últimos 20 años. Puede apreciarse que la crisis del final de la primera década del siglo actual dio lugar a las mayores cifras de déficit del período. Desde un valor máximo del 5,16% en términos del PIB, se observa una dinámica de reducción progresiva del mismo, a lo largo de los 10 últimos años.

Cuadro no. 17: Evolución de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2002-2021)* (% PIB)

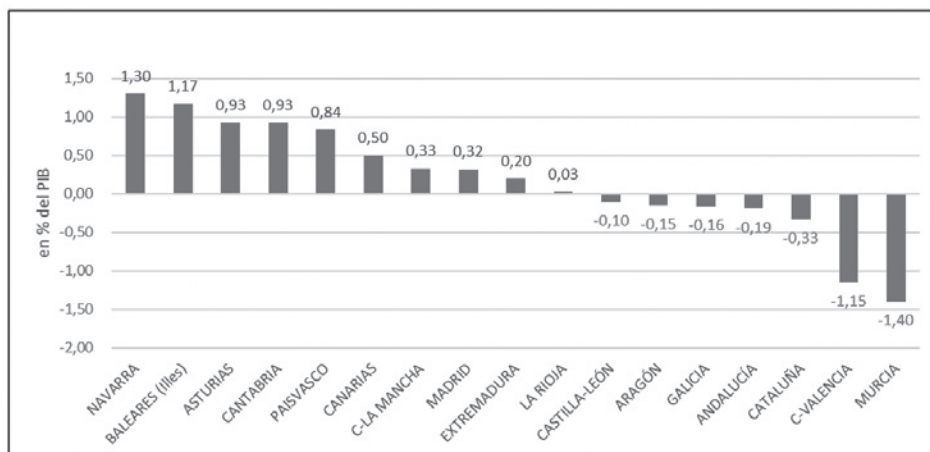


Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 15.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

El **Cuadro no. 18** detalla los saldos de las Comunidades en el año 2021, en porcentaje del PIB de cada una de ellas. En el tono general de corrección del déficit señalado para el conjunto de las AAPP, la mayor parte de las Comunidades Autónomas muestran saldos presupuestarios positivos en cifras absolutas o respecto al PIB. En las que presentan déficit, los valores son muy pequeños, por debajo del 1% del PIB establecido en la regla fiscal de estabilidad presupuestaria a lo largo de los últimos años. Sólo se observa el incumplimiento de esta regla en los casos de la Comunidad Valenciana (-1,15%) y Murcia (-1,40%). Como es bien conocido, y hemos mencionado en Informes anteriores, la razón de tales resultados negativos parece vincularse a la existencia de situaciones de infrafinanciación detectadas en el funcionamiento del sistema de financiación autonómica.

Cuadro no. 18. Saldos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2021)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2022b).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Las Comunidades de Madrid, País Vasco y Baleares son las que obtuvieron saldos positivos mayores (aunque moderados) en términos absolutos (IGAE, 2022b). Como muestra el **Cuadro no. 18**, en porcentaje sobre el PIB son Navarra, Baleares, Asturias y Cantabria las que muestra indicadores de capacidad de financiación superiores.

4.2. Análisis de la deuda

En los **Cuadros no. 19 a 21** se recoge la evolución de la Deuda pública en valores absolutos, que en 2021 muestran un crecimiento moderado de la misma respecto a los niveles del año anterior. En conjunto, se observa un incremento del 6,05%, en buena medida consecuencia del aumento de endeudamiento de la Seguridad Social y, en menor grado, de la Administración Central. La evolución histórica recogida en el **Cuadro no. 20** corrobora esta valoración y muestra que los crecimientos más pronunciados en este periodo (las pendientes mayores de la curva de deuda total) se producen entre 2008 y 2009 (128.914 €; el 29,25%), 2011 y 2012 (146.866 €; el 19,76%) y entre 2019 y 2020 (156.945 €; el 13,20%).

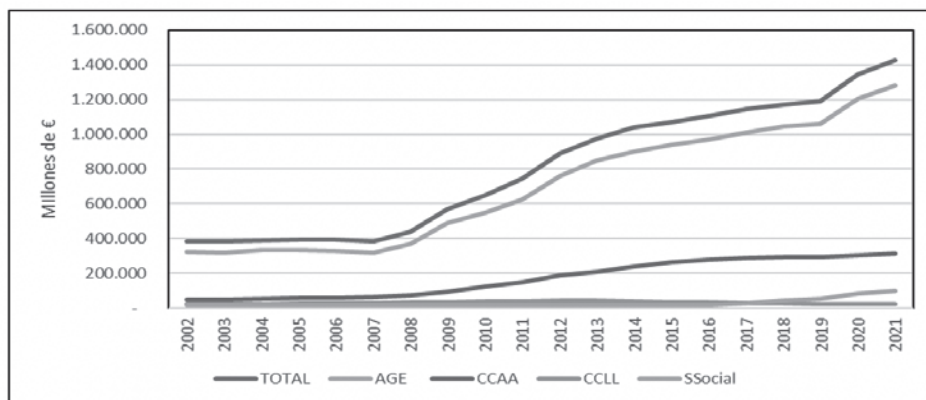
La deuda total autonómica crece en 2021 tan solo un 2,83%, ritmo bastante similar al 3,02% de 2020, lo que resulta coherente con las medidas de apoyo recibidas desde la Hacienda central y la europea para apoyar el mantenimiento de los servicios básicos gestionados por las Comunidades.

Cuadro no. 19. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	384.145,3	321.574,9	46.470,8	21.521,6	18.577,2
2003	382.775,0	320.503,5	49.027,8	22.913,9	18.450,1
2004	389.887,9	331.939,2	52.053,7	24.153,0	18.322,9
2005	393.479,1	331.796,5	57.880,1	25.534,6	18.246,0
2006	392.132,2	326.368,9	59.125,6	27.534,3	18.169,0
2007	384.662,0	318.869,1	61.959,6	29.384,6	17.168,6
2008	440.621,0	368.859,9	74.497,0	31.775,0	17.168,6
2009	569.535,4	487.669,5	93.270,5	34.700,4	17.168,6
2010	649.152,5	551.186,0	124.239,2	35.452,7	17.168,6
2011	743.043,2	623.792,2	145.878,7	36.819,2	17.168,6
2012	889.909,4	761.162,6	189.182,7	44.003,0	17.188,2
2013	977.311,9	849.444,6	210.520,0	42.109,5	17.187,3
2014	1.039.388,2	901.393,3	237.941,1	38.329,1	17.188,0
2015	1.070.079,0	939.283,8	263.259,2	35.109,0	17.188,4
2016	1.104.554,0	968.364,4	276.995,1	32.196,8	17.173,0
2017	1.145.097,3	1.011.456,0	288.117,8	29.034,4	27.393,1
2018	1.173.350,1	1.047.251,0	293.395,9	25.779,9	41.194,1
2019	1.188.838,7	1.061.244,7	295.079,6	23.231,4	55.024,2
2020	1.345.783,2	1.206.607,6	303.991,7	21.950,1	85.355,4
2021	1.427.235,4	1.279.975,5	312.585,8	22.068,2	97.184,9

Fuente: Banco de España (2022b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 20. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 19.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 21. Deuda bruta de las AAPP en España*
(% Δ anual en cifras absolutas)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	2,95%	4,20%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	3,22%	3,10%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,67%	4,45%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,47%	3,54%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,32%	1,34%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	13,20%	13,70%	3,02%	-5,52%	55,12%
2021	6,05%	6,08%	2,83%	0,54%	13,86%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2022b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En los Cuadros no. 22 a 24 se recogen los datos de la deuda en relación con el PIB. Puede apreciarse el proceso de consolidación presupuestaria anterior a la crisis de 2008, los esfuerzos de consolidación desde 2014 y el impacto de la pandemia en 2020, que refleja el doble efecto del crecimiento del déficit (sobre todo, de la Administración central) y de la caída del PIB, cuya moderación con la recuperación iniciada en 2021 explica las mejores cifras en el pasado ejercicio.

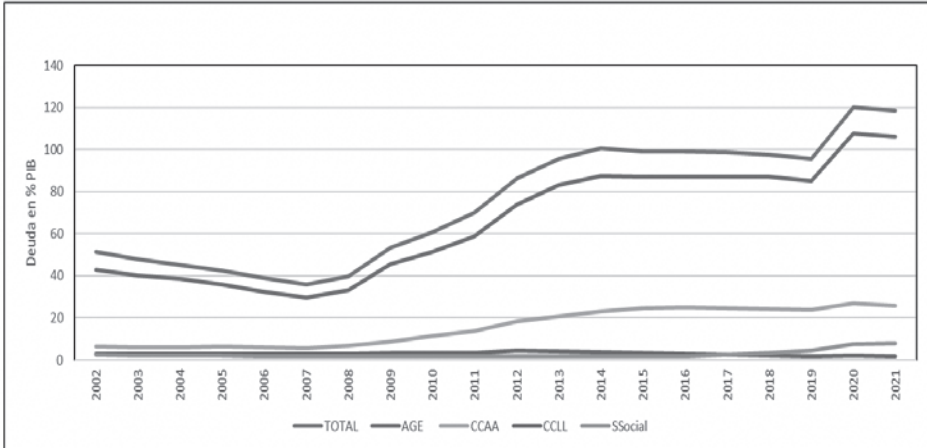
Cuadro no. 22. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	51,25%	42,90%	6,20%	2,87%	2,48%
2003	47,71%	39,95%	6,11%	2,86%	2,30%
2004	45,37%	38,62%	6,06%	2,81%	2,13%
2005	42,43%	35,78%	6,24%	2,75%	1,97%
2006	39,06%	32,51%	5,89%	2,74%	1,81%
2007	35,76%	29,65%	5,76%	2,73%	1,60%
2008	39,71%	33,24%	6,71%	2,86%	1,55%
2009	53,26%	45,61%	8,72%	3,25%	1,61%
2010	60,52%	51,38%	11,58%	3,30%	1,60%
2011	69,85%	58,64%	13,71%	3,46%	1,61%
2012	86,31%	73,82%	18,35%	4,27%	1,67%
2013	95,78%	83,25%	20,63%	4,13%	1,68%
2014	100,70%	87,33%	23,05%	3,71%	1,67%
2015	99,30%	87,17%	24,43%	3,26%	1,60%
2016	99,17%	86,94%	24,87%	2,89%	1,54%
2017	98,56%	87,05%	24,80%	2,50%	2,36%
2018	97,43%	86,96%	24,36%	2,14%	3,42%
2019	95,54%	85,28%	23,71%	1,87%	4,42%
2020	119,95%	107,55%	27,09%	1,96%	7,61%
2021	118,44%	106,22%	25,94%	1,83%	8,06%

Fuente: Banco de España (2022c).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 23. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)

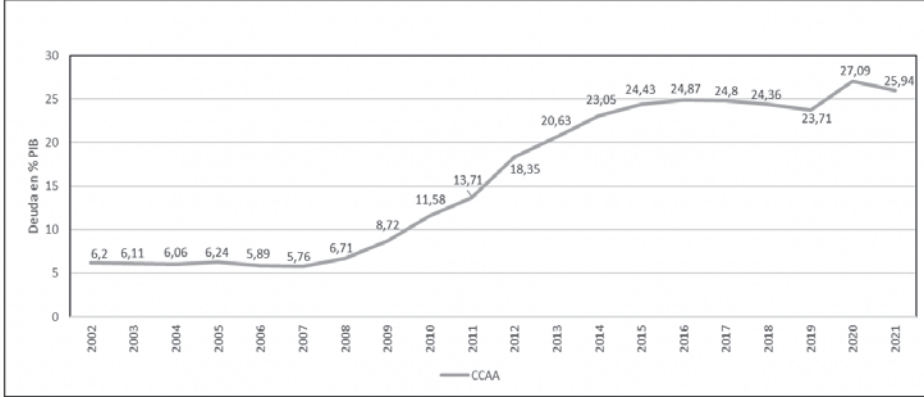


Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 22.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En cuanto a la evolución de la deuda acumulada de las Comunidades Autónomas respecto al PIB, el **Cuadro no. 23** (y, en mayor detalle, el **Cuadro no. 24**) muestra –como ya indicábamos en el *Informe* de 2020– el importante crecimiento de la deuda autonómica desde el comienzo de la crisis de 2008, con una ligera disminución a partir de 2016 (por efecto del cambio de ciclo y de los mecanismos extraordinarios de financiación), y su nuevo repunte en 2020. La menor intensidad del mismo (respecto del experimentado por las cifras de la Administración central) y la moderación del endeudamiento que se observa en 2021, pueden atribuirse a las medidas de protección que hemos examinado en los epígrafes precedentes de este capítulo.

Cuadro no. 24. Evolución de la deuda bruta total de las Comunidades Autónomas en España (2002-2021)* (% PIB)



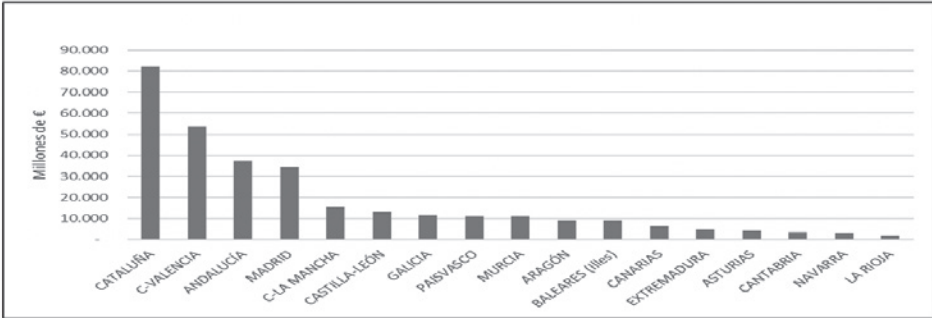
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 22.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Los Cuadros no. 25 y 26 incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB. Como ocurría en 2020, sólo cuatro comunidades tenían niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 €. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M€), la Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid. Si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB,²¹ la clasificación de las Comunidades varía sustancialmente. Ahora es la Comunidad Valenciana la que muestra un mayor nivel de endeudamiento, una cuantía equivalente a casi el 50% de su PIB. A continuación, aparecen las Comunidades de Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y las Islas Baleares, por ese orden, con volúmenes de deuda comprendidos entre el 31 y el 36,5% de sus respectivos PIB. Parece claro, en todo caso que, exceptuando el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, el problema del endeudamiento es una cuestión muy concentrada en el arco mediterráneo de la geografía española.

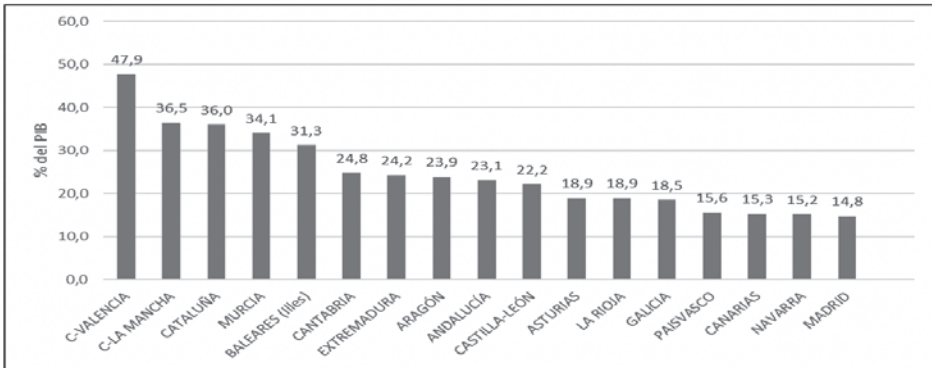
21. Como decíamos en el Informe de 2020, “La medida del endeudamiento de cada comunidad respecto a su PIB territorial es un indicador de la capacidad potencial de los distintos territorios para afrontar el cumplimiento de sus obligaciones a lo largo del tiempo, y aporta una información clave para que las agencias de rating puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados en busca de financiación”.

Cuadro no. 25. Deuda pública bruta total por comunidades (2021)* (M€)



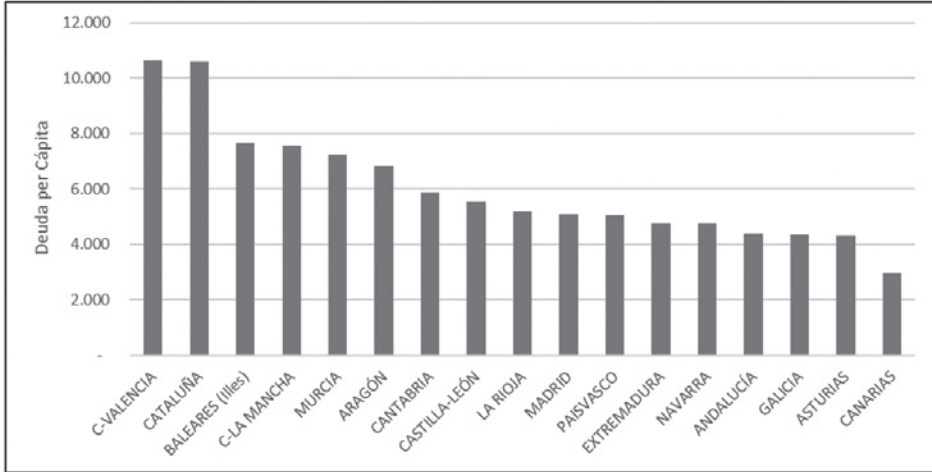
Fuente: Banco de España (2022d).
 * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 26. Deuda pública bruta total por comunidades (2021)* (% PIB)



Fuente: Banco de España (2022e).
 * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el **Cuadro no. 27** se incluye la información correspondiente al endeudamiento por habitante que se produce en las Comunidades Autónomas. Una vez más destacan la Comunidad Valenciana y Cataluña, con valores muy próximos entre ellas (superiores, en ambos casos, a los 10.000 euros *per capita*) y muy diferenciadas del resto. En relación con el **Cuadro no. 25**, por ejemplo, las Comunidades de Madrid y, especialmente, Andalucía, tenían indicadores muy inferiores y, en ambos casos, por debajo de la media simple, situada en 6.046 euros en 2021. De nuevo las comunidades que presentan valores superiores son las pertenecientes al arco mediterráneo, lo que puede indicar, como en ocasiones anteriores hemos señalado, un problema de infrafinanciación o alternativamente, modelos de gasto o políticas de endeudamiento diferenciales respecto a otras Comunidades.

Cuadro no. 27. Deuda pública bruta *per capita*, por comunidades (2021)* (€)

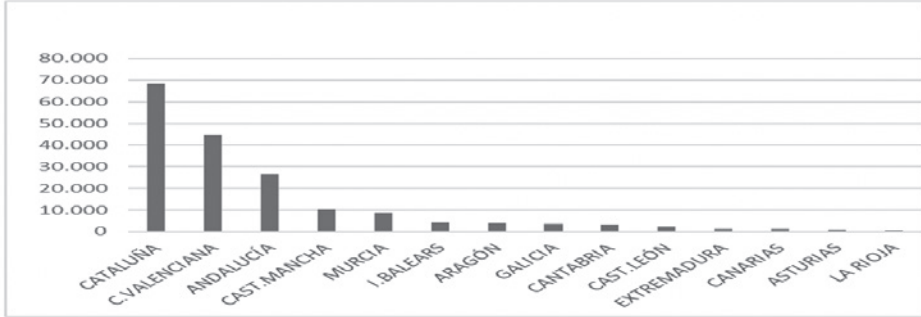
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2022d)
e INE (<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>)

Los Cuadros no. 28 y 29 recogen la información sobre el volumen de deuda de las Comunidades que depende del Estado. Ante el crecimiento de la deuda, la necesidad de atender adecuadamente a los proveedores por parte de algunas comunidades y las dificultades para acudir a los mercados y obtener los créditos necesarios, el Gobierno central puso en marcha diversos instrumentos (Fondos de Pagos a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica, ...) ²² con la intención de facilitar recursos y una mayor liquidez a las comunidades concernidas. El Gobierno Central disponía de una calificación mejor que las comunidades en los mercados de deuda, lo que facilitaba su financiación. Como contraprestación, la AGE demandaba el cumplimiento de diversas reglas de comportamiento económico a las Comunidades beneficiadas para evitar el aumento de su endeudamiento y garantizar el equilibrio de las cuentas públicas.

22. Puede verse la explicación de tales instrumentos en los *Informes* de 2018 y 2019.

Cuadro no. 28. Volumen de endeudamiento de las Comunidades con el Estado (2021) (M€)

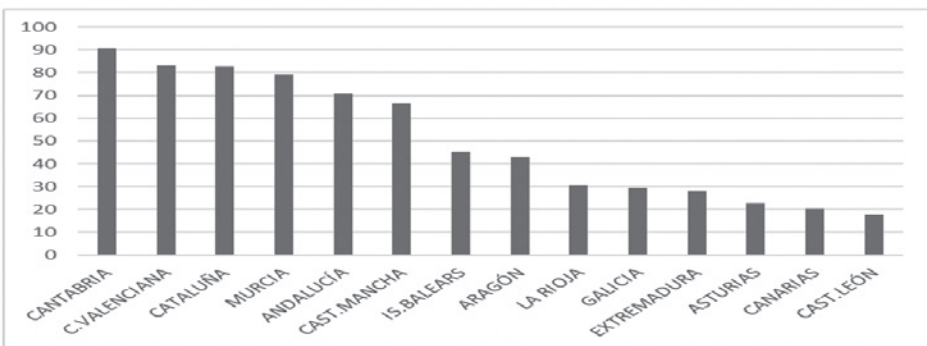


Fuente: *Expansión* (2022): Datos Macro

[<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas>].

Según los datos del **Cuadro no. 28**, las comunidades que hicieron un mayor uso de los instrumentos puestos en marcha a partir de 2012 son las de Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, con una diferencia apreciable respecto a otras comunidades. No obstante, como pone de manifiesto el **Cuadro no. 29**, el peso de la dependencia de las comunidades respecto al Estado es especialmente significativo en seis comunidades (Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha), todas ellas con porcentajes de dependencia superiores al 50%.

Cuadro no. 29. Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las Comunidades Autónomas (2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Expansión* (2022): Datos Macro

En conjunto, el porcentaje de la deuda total de las comunidades en manos del Gobierno central se elevaba en 2021 al 57,5%, lo que muestra un grado de depen-

dencia elevado. Como señalábamos en el *Informe* de 2020, “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” y se han ido dando pasos significativos en esa dirección, de modo que la mayor parte de las comunidades obtienen recursos al margen de esta vía y, más concretamente, las comunidades forales y la de Madrid no utilizan este instrumento para financiar sus necesidades de recursos.

Hay que recordar, en todo caso, que, pese a la relajación de las reglas fiscales europeas, se mantienen las tasas de referencia de limitación del déficit y el endeudamiento, aunque no tengan carácter obligatorio. Se trata con ello de defender los principios de prudencia financiera y responsabilidad fiscal, imprescindibles en una situación de incertidumbre como la que vivimos en la actualidad.

5. ¿Hacia la reforma del modelo? El Informe sobre el cálculo de la población ajustada

En relación con la tanto tiempo postergada revisión (¡quinquenal!) del modelo de financiación aprobado en 2009, tampoco en 2021 se han registrado avances significativos, sin duda alguna por el efecto disruptivo de la pandemia y, más recientemente, por la necesidad de dar respuesta a los mecanismos españoles y europeos para asegurar la recuperación, de los que ya hemos dado noticia.

Sí merece la pena reseñar la publicación, el pasado 3 de diciembre, del *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f) elaborado por un equipo del Instituto de Estudios Fiscales y de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, que el Ministerio de Hacienda y Función Pública distribuyó a los gobiernos de las Comunidades Autónomas de régimen común y a los de las Ciudades Autónomas, “para iniciar el debate” (MH, 2021g).

Como es bien conocido, el cálculo de la población ajustada es una variable clave para determinar el reparto de los recursos del sistema, de acuerdo con las necesidades de gasto de cada comunidad, que tratan de evaluarse en atención a criterios que estimen –de forma razonablemente homogénea– sus condicionantes desde las perspectivas de su oferta y demanda.

La propuesta de Gobierno parte de los criterios recogidos en el *Informe* de la CERMFA (2017) y los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF, que aportan un componente de interlocución con las Comunidades Autónomas que, sin duda, habrá de intensificarse a lo largo del proceso de revisión del modelo. El trabajo busca, además, aprovechar la información estadística disponible para tratar de mejorar las estimaciones (incorporando, en casos como el del gasto sanitario, un mayor grado de estratificación), así como la evaluación de la distribución del gasto autonómico entre sus diferentes funciones.²³

23. Este es, precisamente, el sentido que tiene la evaluación quinquenal establecida en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009, lo que pone nuevamente de manifiesto la gravedad de su retraso, aun con la resiliencia que el sistema puede estar demostrando.

La estructura de la propuesta se ajusta formalmente en gran medida al diseño de cálculo actual, con énfasis en indicadores de necesidades de gasto en sanidad, educación, servicios sociales y otros servicios de las Comunidades Autónomas, y en las variables que tratan de reflejar diferenciales de coste como la superficie, la dispersión o la insularidad, a las que se propone incorporar un componente de “costes fijos”, y otro vinculado a la despoblación. Los principales elementos se recogen en el **Cuadro no. 30**.

Como es lógico, resulta todavía prematuro ofrecer un juicio detallado sobre esta nueva propuesta, más allá de saludar su virtud potencial para activar un debate que en este momento se prevé tan intenso como poco inmediato.²⁴ En el *interim*, es un recordatorio (y, probablemente, un primer paso importante) de la necesidad de que las graves urgencias del presente y del pasado inmediato no lleven a postergar por más tiempo una revisión imprescindible.

24. Entre las principales virtudes que se apuntan, el importante esfuerzo realizado en relación con la selección y disponibilidad de indicadores, y la voluntad manifiesta de mantener un grado importante de continuidad con la estructura básica actual, que puede contribuir a una mejor comprensión de la propuesta. Desde una perspectiva más crítica, echamos de menos que no se haya contemplado de manera expresa un eventual reconocimiento de la atención a la dependencia como servicio público fundamental (aunque la discusión que se lleva a cabo en el contexto de la evaluación de las necesidades de gasto en servicios sociales permitiría una fácil respuesta, si se decidiese adoptar dicha reforma). Asimismo, la inclusión entre las “variables correctivas” de la despoblación podría requerir un deslinde preciso de su influencia (en una propuesta que ya contempla de manera expresa la superficie y la dispersión municipal), y la inclusión de un componente de costes fijos podría interpretarse –aun de manera muy prematura– como el retorno a un criterio utilizado en los estadios iniciales del modelo de financiación, posteriormente abandonado, y al que se atribuyen (probablemente, más por razón de las cláusulas de conservación del *status quo* en las sucesivas reformas que por sus méritos intrínsecos) distorsiones que aún se mantienen. Tampoco se contemplan en la propuesta variables que el informe de la CERMFA (2017) contemplaba como –cuando menos– de posible interés, como –entre otras– los diferenciales de renta *per capita* y de precios (cfr. Costa *et al.*, 2021, sobre esta última variable). Para una evaluación más completa de la propuesta del gobierno, cfr. De la Fuente (2021).

Cuadro no. 30. Esquema de la propuesta de cálculo de la población ajustada

	Población ajustada Sistema de Financiación Autónoma actual		Población ajustada propuesta	
	Variable	Ponderación	Variable	Ponderación
VARIABLES POBLACIONALES				
Sanidad	Población protegida equivalente (7 grupos de edad)	38%	Población protegida equivalente (20 grupos de edad)	40%-45%
Educación	Padrón 0-16 años	20,5%	Opción preferente: Educación no universitaria: Padrón 0-17 años y entradas alumnos FP superior desde otras CCAA Educación universitaria: Padrón 18-24 años y entradas alumnos universitarios desde otras CCAA Otras opciones: - Alternativa 1: Educación no universitaria: Padrón 0-17 años Educación universitaria: Padrón 18-24 años - Alternativa 2: Educación no universitaria: Padrón 1-17 años y alumnos FP superior Educación universitaria: alumnos universitarios	25%-30% Educación no universitaria: 75%-80% Educación universitaria: 20%-25%
Servicios sociales	Padrón +65 años	8,5%	Padrón +65 años, en dos grupos ponderados Parados sin prestación por desempleo	6%-10% Parados +65: 80%-90% Parados sin prestación: 10%-20%
Resto de servicios	Padrón	30%	Padrón	18%-22%
VARIABLES CORRECTIVAS				
Superficie	Km ² (1,8%)	3%	Km ²	3%-4%
Insularidad	Km a península ponderados (0,6%)		Km a península ponderados	
Dispersión	Entidades singulares totales (0,6%)		Opción 1: Entidades singulares habitadas Opción 2: Núcleos de población y diseminados habitados	
Despoblación	-		Población para que la densidad provincial alcance la densidad nacional (excluidas poblaciones >75.000 hab.)	
Costes fijos	-		Reparto entre CCAA <2M hab., por tramos de 500.000 hab.	

Fuente: MH (2021g)

6. Notas sobre la reforma de la financiación al principio de 2022

Una vez más, las dificultades económicas y la polarización política impiden poner en marcha el proceso de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. La reforma permanece estancada, pero el diagnóstico sobre la situación actual se confirma y las diversas propuestas están sobre la mesa, al menos desde 2017, cuando se entregó el Informe de la comisión de expertos (CERMFA, 2017). En el *Informe* de 2020 resumíamos las cuestiones principales pendientes, que reiteramos un año más tarde.²⁵

Quando pase la situación de excepcionalidad, será necesario afrontar la cuestión de la suficiencia de las diversas administraciones, tanto en su versión vertical como horizontal. En cuanto a la primera, la deriva de los acontecimientos ha incrementado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales, a los que debería añadirse la atención a la dependencia), mientras que el Gobierno central sigue recaudando la mayor parte de los ingresos, aunque el sistema tributario esté compartido con las Comunidades Autónomas.²⁶

25. Cfr. Las contribuciones recogidas en Martínez-Vázquez y Lago (2020), para una perspectiva más amplia.

26. Como ya indicábamos el año pasado, es preciso llevar a cabo un meditado arbitraje entre las necesidades de financiación de las principales políticas públicas del Estado del Bienestar, vinculadas al suministro de *bienes superiores* por parte de los gobiernos autonómicos, y la necesidad de fortalecer el gobierno central para que pueda desempeñar adecuadamente sus funciones

El desequilibrio vertical, para algunos especialistas como Pérez (2020) o Colldeforns y Monés (2022), es un problema serio y creciente en el tiempo, aunque difícil de cuantificar y de buscar vías de ajuste. Una vez aclarada la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, el reparto de los recursos en una perspectiva vertical debería tener en cuenta los gastos efectivos que corresponden a cada uno de ellos. En consecuencia, habría que intentar valorar, de la manera más objetiva posible, las necesidades de las distintas administraciones para poder hacer una medición adecuada del eventual desequilibrio vertical.

Desde la perspectiva horizontal, una reforma de la financiación en clave federal debe buscar alternativas para encajar los dos modelos financieros existentes en la actualidad (de régimen común y especial), procurando buscar vías de acercamiento progresivo y convergencia, bien a partir de la propuesta de participación de las forales en los mecanismos de nivelación (CERMFA, 2017), o bien por medio de otras vías, como la reforma en profundidad de los FFCCII que proponíamos hace un año en estas mismas páginas.

Por otro lado, la cuestión de la suficiencia horizontal afecta a las diferencias de resultados que se observan en el modelo de régimen común y que parecen haber perjudicado especialmente a las comunidades del arco mediterráneo (singularmente, a las Comunidades de Valencia y Murcia), además de Andalucía. Los problemas de posible infrafinanciación parecen confirmarse en los datos de endeudamiento y la importante dependencia que algunas de esas comunidades tienen respecto al **GC** en la gestión de la deuda.

Una segunda cuestión alude al reparto de la fiscalidad entre los distintos niveles de gobierno. Pese al considerable incremento de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, que ha posibilitado un importante grado de autonomía, la extensión real de su ejercicio efectivo hace que, para algunos autores, el grado de corresponsabilidad fiscal sea todavía bajo, y la dependencia de las comunidades respecto del gobierno central demasiado elevada. Como se ha señalado, tal vez este problema de falta de responsabilidad fiscal tiene relación con una visión estrecha del alcance del principio de suficiencia. Así lo defienden Colldeforns y Monés (2022): *“(...) en España, y desde siempre, el énfasis dominante ha sido el de la suficiencia de los recursos, lo que supone centrar el tema en la financiación de los gastos, y reforzar así la visión del sistema de financiación como un mecanismo de provisión de fondos desde el GC a las Comunidades Autónomas de régimen común, para el ejercicio de sus competencias. Esta visión debilita la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y acentúa su dependencia del gobierno central”*.

de coordinación, redistribución y –sobre todo– estabilización, de especial importancia en nuestra coyuntura inmediata. La conveniencia de reforzar la suficiencia general de las Haciendas de España, en todos sus niveles de gobierno, reviste especial importancia en el nivel autonómico y, de cara a la revisión del modelo (y en tanto que esta no se lleve a cabo) hace aconsejable una reflexión sobre las dificultades que plantea el ejercicio de una “corresponsabilidad colegiada” de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la imposición indirecta. En otro orden de cosas, la experiencia de la respuesta a la “crisis Covid-19”, en los dos últimos ejercicios, ha puesto de manifiesto un ejercicio más que responsable, por parte de la Hacienda central, de su capacidad de apoyo financiero a las demás Administraciones Públicas (y, específicamente, a las Comunidades Autónomas), como hemos reseñado en los epígrafes anteriores de este trabajo.

Sin embargo, en el contexto de los sistemas comparados, España es uno de los sistemas descentralizados en los que más se ha avanzado en términos de cesión de capacidades normativas sobre los impuestos. Dicha capacidad se proyecta sobre los llamados tributos cedidos tradicionales (impuestos patrimoniales, o la imposición sobre el Juego) y sobre el IRPF, además, naturalmente, de su libre disposición de los tributos propios.

A pesar del indudable avance en autonomía financiera, en la actualidad se discute sobre la oportunidad de tal cesión de competencias normativas, precisamente en el ámbito de los tributos patrimoniales. Como pasa en el contexto internacional, el problema que plantea este tipo de cesión de atribuciones de capacidad normativa es la llamada “competencia fiscal a la baja”, es decir, la puesta en marcha de rebajas sustanciales de los tipos impositivos, que se “venden” como vías de beneficiar a la población de la comunidad, pero que acaban provocando el desplazamiento de los sujetos pasivos y las bases imponibles a las comunidades que bajan su imposición.²⁷ Como es natural, los territorios vecinos deben reaccionar, normalmente, disminuyendo los tipos impositivos. El peligro es la tendencia a la desaparición de algunos de estos impuestos.

En el Libro Blanco sobre la reforma fiscal (CPE-LBRT, 2022), recientemente presentado, se explica este problema y se propone el establecimiento de unos mínimos de tributación en los impuestos sobre el Patrimonio y las Sucesiones y Donaciones, con la finalidad de evitar la desaparición de estos tributos, no por la decisión del Parlamento democrático sino como consecuencia de la explicada “competencia fiscal a la baja”. En último extremo, lo que se discute es si mantener la autonomía tributaria con algunas reglas mínimas, o asistir a la desaparición de dichas figuras tributarias (lo que, obviamente, implica la desaparición de cualquier posible autonomía tributaria sobre las mismas).²⁸

Un agravante de la competencia fiscal a la baja es que son las comunidades con mayor capacidad económica las que pueden iniciar más fácilmente los procesos de disminución de tipos o la bonificación total de la cuota, como ocurre en la Comunidad de Madrid, ya que cuentan con recursos suficientes para defenderse de las disminuciones de recaudación producidas por las rebajas fiscales.²⁹ Desde otra perspectiva, también la diferencia de capacidades (ahora no solo estrictamente económicas) entre las comunidades de régimen especial y las de régimen común, han dado lugar a procesos de competencia fiscal que dificultan la obtención de ingresos por parte otras Comunidades Autónomas.

27. En Agrawal *et al.* (2020) se analiza el efecto de la imposición de la riqueza sobre la movilidad y las consecuencias para los ingresos fiscales y la desigualdad en el contexto de descentralización impositiva.

28. Como pasa en el escenario internacional en relación con el impuesto de sociedades, las necesidades de armonización de los tributos (en este caso, los vinculados con la imposición patrimonial) se convierten en una exigencia ineludible, si se pretenden mantener los servicios de bienestar y las prestaciones que caracterizan sus Estados de Bienestar.

29. Sobre este particular, Pérez y Reig (dirs.) (2020) ofrecen una amplia reflexión sobre el efecto de la capitalidad de Madrid, que puede ayudar a entender su margen para proceder a la extensa aplicación de medidas de rebajas impositivas.

Como se apuntaba anteriormente, a pesar de que, gracias a las ayudas europeas y a las transferencias del gobierno central, los déficits de las Comunidades Autónomas han podido contenerse en 2021, subsiste el problema del importante endeudamiento de algunas comunidades y su dependencia creciente de la Hacienda central. Poner en marcha una negociación de reforma viable exige la búsqueda de soluciones al problema del endeudamiento, con la finalidad de garantizar la viabilidad de las políticas autonómicas y, en paralelo, la consolidación de las cuentas públicas del país. Posiblemente será necesario proceder a una reestructuración de la deuda, para asegurar la estabilidad, así como facilitar la vuelta a los mercados de todas las Comunidades Autónomas en busca de financiación. Solo así será posible consensuar un nuevo modelo que pretenda acabar con la situación de las comunidades más perjudicadas por el sistema de 2009.

El otro gran tema asociado a la negociación del nuevo modelo es el de la nivelación. Se trata de compensar las diferencias de recursos disponibles por parte de las comunidades para garantizar una cobertura de servicios y prestaciones similares en todo el territorio, suponiendo que el esfuerzo fiscal es semejante. Un buen sistema de nivelación debe sustentarse en un adecuado sistema de medición de necesidades, para el que el reciente *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f) constituye el primer paso de un debate imprescindible, como hemos apuntado en el epígrafe anterior. Se trata de una cuestión compleja en la que deslindar la perspectiva técnica de la política no resulta sencillo.

Además, debe decidirse si establecer un sistema de nivelación total o, por el contrario, de carácter parcial. Aunque se han dado múltiples argumentos en defensa de ambas alternativas, la experiencia del modelo de 2009 parece aconsejar, desde una visión equilibrada de los criterios de eficiencia y equidad, un modelo de nivelación parcial, que se ajusta de forma más adecuada a la apuesta por un modelo verdaderamente autónomo y federal.

Como hemos defendido en ediciones anteriores, creemos que el sistema de financiación del futuro debe seguir centrado en un gran fondo de nivelación, al estilo del actual Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, sustentado en los grandes impuestos compartidos, con los ajustes necesarios, el traspaso de los fondos de convergencia al ámbito de los FFCCII, y un sistema de reducción gradual y progresiva de la cláusula de *status quo*, para corregir comportamientos anómalos del sistema y evitar las distancias actuales en términos de financiación por habitante ajustado.

Un último tema a considerar es el que se refiere a la gobernanza del sistema desde una óptica federal, lo que incluye, entre otras cosas, la reiterada propuesta de reforma del Senado para convertirlo en una cámara verdaderamente territorial, con atribuciones y, acaso, capacidad de veto de las normas que tengan clara repercusión en el funcionamiento de las Comunidades Autónomas. Asimismo, aprovechar la experiencia de los meses de pandemia para consagrar el funcionamiento periódico tanto de la Conferencia de Presidentes como de las conferencias sectoriales, alterando tal vez su composición y el sistema de votación, estimulando al máximo el consenso en sus procesos de toma de decisiones.

Por último, aunque muy relacionado con el punto referido a la fiscalidad, la futura reforma debería abordar también la gestión de los tributos a través de alguna fórmula que haga más transparente el papel y la responsabilidad de las administraciones autonómicas. Como hemos defendido en *Informes* anteriores, creemos que la fórmula de la administración consorciada recogida en el art. 204 del Estatuto de Autonomía de Cataluña puede ser un buen instrumento para compartir una cuestión tan relevante como la relación de las autoridades autonómicas con su ciudadanía en la gestión de los grandes impuestos.³⁰

Bibliografía

AGRAWAL, David R.; FOREMNY, Dirk y MARTÍNEZ-TOLEDANO, Clara (2020): “Paraísos fiscales, wealth taxation and mobility”. *IEB Working Paper* 15/2020. Accesible en internet: <http://hdl.handle.net/2445/175660> y http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/175660/1/IEB20-15_Agrawal%2bForemny%2bMtnezToledano.pdf

BANCO DE ESPAÑA (2022a): “La deuda de las Administraciones Públicas se situó en el 118,4% del PIB en el cuarto trimestre de 2021”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/22/presbe2022_24.pdf

BANCO DE ESPAÑA (2022b): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Importes (Cuadro 11.6 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2022c): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 11.7 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2022d): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Importes (Cuadro 13.9 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinan->

30. La activación de dicha previsión del Estatuto de Cataluña podría ser especialmente funcional –prescindiendo de otras consideraciones de tal vez más importancia– en la medida en que, como mínimo, tal vez sería oportuno ensayar esa fórmula con alguna comunidad antes de proceder a su generalización.

ciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122 y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

BANCO DE ESPAÑA (2022e): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 13.10 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

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/InformacionCCAA/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

COLLDEFORN, Montserrat y Monés, M. Antònia (2022): “Apuntes para una reforma del sistema de financiación autonómica en clave federal”, *Papers de la Fundació*, no. 172. Barcelona: Fundació Rafael Campalans. Accesible en internet: https://fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/frc_papersdelafundacio172_cast_web.pdf

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>

COSTA, Alex; GALLETTO, Vittorio; GARCÍA, Jaume; RAYMOND, Josep Lluís y SÁNCHEZ SERRA, Daniel (2021): “El coste de la vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España” (*new version, february 2021*). IERMB Working Paper in Economics, no. 20.01. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Accesible en internet: <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2020/11/IERMB-WORKING-PAPER-E-20.01.pdf>

CPE-LBRT [COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA] (2022): *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid. Accesible en internet: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

DE LA FUENTE, Ángel (2021): “Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada”, *Fedea Policy Papers* no. 2021/14 (*dicembre*). Accesible en internet: <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/12/FPP2021-14.pdf>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2022a): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores*. Accesible en internet a través del Banco

de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2022b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma – Año 2021*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2022a): “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados – Cuarto trimestre de 2021”, *Notas de Prensa* (27 de marzo), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0421.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2022b): “Encuesta de Población Activa (EPA) – Cuarto trimestre de 2021”, *Notas de Prensa* (28 de enero), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0421.pdf>

LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas 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

MARTÍNEZ-VAZQUEZ, Jorge y LAGO PEÑAS, Santiago (*dirs.*) (2020): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid: IEF. Accesible en internet: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/hp/2020_DesafiosDescentralizacion.pdf

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020a): “Entrega a cuenta de los recursos del sistema de financiación: año 2021 (cifras PGE 2021)”, en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Financiacion_entregas_a_cuenta_2021.pdf

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020b): “Hacienda comunica a las Comunidades Autónomas 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/GabineteMinistroNotas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021a): “Cuadros liquidación 2019”, en MH (2022a). URL: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Cuadros-Liquidacion-2019.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021b): “Las Comunidades Autónomas recibirán 112.213 millones en concepto de entregas a cuenta en 2022, la mayor cifra de la serie histórica”, *Nota de Prensa* (28 de julio), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/28-07-21-NP-Reunion-CPFF.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021c): “El Gobierno distribuye entre nueve Comunidades Autónomas más de 3.000 millones en el nuevo compartimento REACT-UE del Fondo de Financiación”, *Nota de Prensa* (28 de mayo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/28-05-21-NP-CDGAE-REPARTO-COMPARTIMENTO-REACT-UE.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021d): “España recibe los primeros 9.000 millones de euros de fondos europeos para financiar el Plan de Recuperación”, *Nota de Prensa* (17 de agosto), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/17-08-21-NP-ESPANA-RECIBE-LOS-PRIMEROS-9.000-MILLONES-DEL-PLAN-DE-RECUPERACION.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021e): “La Comisión Europea autoriza el desembolso de los 10.000 millones vinculados al cumplimiento de los primeros 52 hitos del Plan de Recuperación”, *Nota de Prensa* (22 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/22-12-21-NP-Comision-Europea-autoriza-el-primer-desembolso-Plan-Recuperacion.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021f): *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (3 de diciembre), Madrid: IEF y S. G. de Financiación Autonómica y Local: Accesible en internet: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021g): “Hacienda envía una propuesta de población ajustada para determinar el reparto de los recursos del sistema de financiación autonómica”, *Nota de Prensa* (3 diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/03-12-21-NP-Informe-Poblacion-Ajustada.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022a): *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>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022b): “Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2021” (*Presentación Power Point*), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.PRESUPUESTOS-Y-GASTOS/31-03-22-Presentacion-Ejecucion-Presupuestaria-2021.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022c): “La reactivación económica y la creación de empleo propician la mayor rebaja del déficit de la serie histórica, que cierra en el 6,76% del PIB”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.PRESUPUESTOS-Y-GASTOS/31-03-22-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-AAPP2021.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022d): “Mecanismos de Financiación de las Comunidades Autónomas” (*archivo Excel*), en *Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones territoriales*. URL: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Mecanismosdefinanciacion.aspx>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022e): “Criterios de distribución de las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas a través de Conferencias Sectoriales y de otros instrumentos jurídicos como concesiones directas”, en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-02/criterios_distribucion_fondos_ccaa.pdf

PÉREZ GARCÍA, Francisco (2020): “Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: Causas y remedios”. En Martínez-Vázquez y Lago (*dirs.*) (2020), cap. 2, pp. 35-62.

PÉREZ GARCÍA, Francisco y REIG, Ernest (*dirs.*) (2020): *Madrid: Capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal*. Valencia: IVIE Lab. Accesible en internet: https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/09/02_Informe_capitalidad_edici%C3%B3n.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.

EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Universidad de Barcelona

I. La normativa estatal: hacia la (nueva) normalidad; segundos Presupuestos consecutivos

Tras el accidentado año 2020, y aunque la situación de excepcionalidad y crisis derivada de la pandemia de Covid-19 se haya prolongado a lo largo de 2021, la producción normativa estatal parece haber entrado en una etapa de una cierta normalidad, que se ha concretado en la aprobación de un mayor número de leyes (11 leyes orgánicas, frente a las 3 de 2020; 22 leyes ordinarias, frente a las 11 de 2020) y un menor número de Decretos-leyes (32, frente a los 39 de 2020). No obstante, estos datos pueden resultar engañosos, si se tiene en cuenta que, de las 22 leyes ordinarias aprobadas en 2021, 21 provienen de Decretos-leyes convalidados en 2020 y que, de los 32 Decretos-leyes aprobados en 2021, 24 son posteriores a la finalización del estado de alarma, por lo que, más que de normalidad, quizá habría que hablar también aquí de una “*nueva normalidad*”, en la que la “*legislación de urgencia*” sigue siendo dominante.

Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas, merecen comentario las disposiciones que se reseñan a continuación, la primera de las cuales ha de ser el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia del Covid-19, que estableció una nueva línea de ayudas directas de carácter finalista de 7.000 millones de euros a pequeñas y medianas empresas y autónomos afectados por la crisis. La línea se articulaba en dos compartimentos: uno, de 5.000 millones de euros, para todas las Comunidades Autónomas, salvo Islas Baleares y Canarias, y para Ceuta y Melilla; otro, de 2.000 millones de euros, para las Comunidades de Islas Baleares y Canarias.

También en el primer semestre del ejercicio, hay que destacar dos Decretos-leyes que incluyen modificaciones en la esfera tributaria. Se trata, en primer lugar, del Real Decreto-ley 4/2021, de 9 de marzo, por el que se modifican la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, y el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, en relación con las asimetrías híbridas. Mediante esta disposición se procede a la transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 en la redacción efectuada por la Directiva (UE) 2017/952, con la finalidad de neutralizar los efectos de las denominadas asimetrías híbridas, que pueden darse entre un contribuyente situado en España (o un establecimiento permanente situado en España de una entidad no residente) y una entidad vincu-

lada a éste situada en otro país cuando las entidades, las operaciones que realizan, o las rentas derivadas de dichas operaciones, tienen diferente calificación fiscal en España y en el otro país. Como se verá más adelante, también la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado, incluso unos días antes que el Gobierno estatal, un Decreto-ley de transposición de las Directivas citadas para modificar su Ley Foral de Sociedades en esta materia.

En segundo lugar, hay que mencionar el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. Mediante esta norma se adoptan, efectivamente, diversas medidas tributarias de carácter coyuntural destinadas a rebajar la factura de la luz a los consumidores: en concreto, se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021, para determinados contratos de energía eléctrica una rebaja (del 21 al 10%) en el tipo impositivo del IVA que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh; igualmente, se establece la aplicación de un tipo del 10% del IVA a los consumidores vulnerables severos y en riesgo de exclusión social hasta el final del ejercicio, independientemente de su potencia contratada y del precio del mercado.

La norma determina también la base imponible y el importe de los pagos fraccionados del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica durante el ejercicio 2021, lo que supone, de hecho, la suspensión temporal de dicho impuesto. Según las estimaciones del Gobierno, la suspensión de este impuesto más la reducción del IVA ha de permitir reducir la factura de un hogar medio más de un 12%.

El Real Decreto-ley prevé igualmente una ampliación del periodo para la liquidación de los cánones de regulación y tarifas de utilización del agua correspondientes al año 2021, que abarcará desde el inicio del año natural en el que resulte de aplicación (2021), hasta el primer semestre del año siguiente, ampliando igualmente el periodo de recaudación para futuros ejercicios. Por último, se incluye una previsión específica para la Comunidad de Canarias consistente en modificar la Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, para elevar, con efectos para los períodos impositivos que se inicien durante el año 2020, de 5,4 a 12,4 millones el límite de la deducción en el Impuesto sobre Sociedades por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en las islas.

También en la esfera tributaria, ya en el segundo semestre del año y con rango de ley, hay que destacar la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que incidan directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. La ley tiene por objeto transponer al ordenamiento interno la citada Directiva (UE) 2016/1164 e introducir cambios en la regulación de di-

versos impuestos para prevenir y luchar contra el fraude y reforzar el control tributario. En este sentido, las modificaciones afectan a un gran número de impuestos: Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de no Residentes, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), Impuesto sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos e Impuesto sobre Actividades Económicas,

Junto a estas modificaciones singulares, también es objeto de modificación la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para introducir la prohibición del establecimiento de cualquier mecanismo extraordinario de regularización fiscal que implique una disminución de la cuantía de la deuda tributaria y para aclarar el régimen de devengo de intereses de demora en el caso de obtención de una devolución improcedente.

Por último, la ley también afecta al Impuesto General Indirecto Canario, al que se incorporan las modificaciones incluidas en el IVA en materia de responsabilidad tributaria en el ámbito de las liquidaciones aduaneras. Igualmente, se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, con el fin de adecuar el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras a las Directrices comunitarias sobre ayudas prestadas al transporte marítimo.

Un carácter más limitado tiene la Ley 14/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, dado que buena parte de las previsiones del citado Real Decreto-ley han surtido ya efecto. Entre las modificaciones reseñables figuran, entre otras, las que atañen a la promoción de diferentes líneas de financiación (audiovisual, artes escénicas, industria musical, industria del libro, bellas artes, etc.) dirigidas a empresas del sector cultural o las modificaciones relativas a los sistemas de ayudas extraordinarias a la digitalización y la innovación en el sector de las industrias culturales y al tejido económico ligado a la actividad museística y el mantenimiento patrimonial, todo ello como consecuencia del impacto negativo de la crisis sanitaria del Covid-19. Por otra parte, la norma incluye una modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y otra modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, nuevamente en relación con el límite de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos in vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias, que no podrá ser superior al resultado de incrementar en un 80% el importe máximo a que se refiere la Ley del Impuesto sobre Sociedades cuando se trate de producciones realizadas en las islas.

Precisamente, en relación con dicha Comunidad, hay que mencionar también dos Decretos-leyes que incluyen medidas específicas destinadas a paliar los efectos de la erupción volcánica de la isla de La Palma. Se trata del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para

la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla, y del Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente con la misma finalidad. A estas previsiones específicas para Canarias habrá que sumar, a final de año, el penúltimo de los Decretos-leyes del ejercicio (Real Decreto-ley 31/2021, de 28 de diciembre), que vuelve a modificar la Ley 19/1994, de 6 julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, fijando un nuevo plazo para presentar las renunciaciones o revocaciones a métodos y regímenes especiales de tributación.

De especial interés en el ámbito local es el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Dicha jurisprudencia se contiene en las sentencias del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo, 126/2019, de 31 de octubre, y, finalmente, en la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre, que declararon la inconstitucionalidad y nulidad de determinados artículos del Texto Refundido citado.

Para dar respuesta a los pronunciamientos del Tribunal, en el Real Decreto-ley se introduce un nuevo supuesto de no sujeción al Impuesto para los casos en que se constate, a instancia del interesado, que no se ha producido un incremento de valor, se incorporan mejoras técnicas en la determinación de la base imponible para que refleje en todo momento la realidad del mercado inmobiliario y se establece una regla de salvaguarda con la finalidad de evitar que la tributación por este impuesto pudiera en algún caso resultar contraria al principio de capacidad económica. Con los cambios introducidos, se da cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional de que el método objetivo de determinación de la base imponible no sea el único método admitido legalmente, permitiendo las estimaciones directas del incremento de valor en aquellos casos en que así lo solicite el obligado tributario.

Como consecuencia de las medidas anteriores, también van a ser gravadas las plusvalías generadas en menos de un año y, por último, se establece que los Ayuntamientos puedan efectuar las correspondientes comprobaciones.

Ya a finales del ejercicio, hay que hacer mención de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la 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. Dicho ingreso se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas. Igualmente, la norma prevé un modelo de gobernanza compartida, en la que participan las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Por último, y por segundo año consecutivo, se han aprobado antes de finalizar el año los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, me-

diante la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, lo que constituye, sin duda, un elemento más de normalidad y estabilidad destacable. Las cuentas incluyen una dotación en gasto social de 240.375 millones de euros y prevén vehicular 26.355 millones del Plan de Recuperación. Igualmente, se prevé un descenso del déficit hasta el 5% y una reducción de la deuda pública de 4 puntos en un año.

Las Comunidades Autónomas han de percibir de dichos Presupuestos 126.500 millones de euros en 2022 (con 7.000 millones de transferencias extraordinarias al margen del sistema de financiación y 10.712 millones procedentes de fondos europeos) y las entidades locales han de percibir 23.350 millones (con 2.050 millones procedentes de fondos europeos).

II. Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

A) *Leyes de presupuestos*

Ocho Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2021 antes del 31 de diciembre de 2020. Eran 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, aprobaron sus presupuestos para el ejercicio. Finalmente, Murcia aprobó su ley de presupuestos para 2021 ya en el mes de junio, mientras que Cataluña y Madrid han permanecido durante todo el ejercicio 2021 con el presupuesto prorrogado.

B) *Fiscalidad*

En la línea de los últimos años, la política fiscal autonómica del ejercicio muestra pocas novedades significativas en el ámbito normativo, que se concretan en medidas incluidas en algunas leyes específicas aprobadas a lo largo del año, en las leyes de presupuestos para el año 2022 de todas 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*

Con carácter general, hay que destacar la aprobación de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de tributos cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que supone una importante rebaja fiscal que afecta al IRPF, al Impuesto sobre el Patrimonio, al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, a los tributos sobre el juego y al impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

En particular, y en lo que a los diferentes tributos cedidos se refiere, hay que apuntar las novedades siguientes:

IRPF

En el capítulo de las deducciones, algunas Comunidades han focalizado su atención en la adopción de medidas en relación con zonas rurales o municipios en riesgo de despoblación. Así, Galicia ha establecido una deducción por adqui-

sición y rehabilitación de viviendas en los proyectos de aldeas modelo, mientras que Castilla-La Mancha ha aprobado deducciones por compra de vivienda habitual o cambio de residencia a un municipio en riesgo de despoblación o para contribuyentes con residencia habitual en dichos municipios. Esta última Comunidad ha aprobado también deducciones para familias numerosas y monoparentales y contribuyentes discapacitados en arrendamientos de vivienda habitual o por gastos de custodia de hijos en guarderías o centros de educación infantil.

Canarias, obviamente, ha introducido deducciones dirigidas a residentes de la isla de La Palma afectados por la erupción volcánica, mientras que la Comunidad de La Rioja, a través de su Ley 3/2021, de 28 de abril, de mecenazgo, ha aprobado un amplio paquete de deducciones por cantidades donadas en relación con bienes de interés cultural o a empresas culturales o por bienes culturales de calidad donados por sus autores, creadores o herederos en favor de instituciones culturales.

Ya para el ejercicio de 2022, hay que destacar la reducción de la escala autonómica del impuesto en Andalucía y la modificación de dicha escala en Cataluña (añadiendo dos tramos en la parte inferior), en Galicia (rebajando el número de tramos y el tipo mínimo), en Madrid (rebajando 0,5 puntos cada tramo) y en Murcia (rebajando los tipos).

Por lo demás, en Andalucía hay que destacar la creación de nuevas deducciones (por gestos educativos y por donativos con finalidad ecológica) y el incremento de otras ya existentes (por adquisición de vivienda protegida por menores de 35 años o para contribuyentes con discapacidad). En Asturias, se ha establecido una nueva deducción por compra de vehículos eléctricos y se mejoran y amplían otras deducciones para gastos de transporte y para adquisición o rehabilitación de vivienda en zonas en riesgo de despoblación. Por último, y en relación con el alquiler de la vivienda habitual, se amplían, modifican o establecen también determinadas deducciones en Cataluña, la Comunidad Valenciana o Murcia.

Patrimonio

Las novedades más relevantes en este impuesto se han producido, ya para el ejercicio de 2022, en Andalucía, que ha reducido la tarifa (a 0,20-2,50%, frente al 0,22-2,76% anterior) y ha mejorado el mínimo exento para personas con discapacidad, y en Galicia, que ha establecido una bonificación general del 25%.

Murcia, por su parte, ha aprobado deducciones por aportaciones a proyectos de excepcional interés público regional.

Sucesiones y Donaciones

Canarias ha introducido durante el año 2021 diversas bonificaciones del 100% de la cuota tributaria para donaciones de edificaciones y terrenos situados en la isla de La Palma. También en el ejercicio 2021, hay que destacar que Castilla y León ha establecido una bonificación del 99%, tanto en adquisiciones *inter vivos* como *mortis causa* entre familiares directos (cuando el adquirente sea el cónyuge, descendiente o adoptado o ascendiente o adoptante del causante).

Ya para el ejercicio 2022, Murcia ha aprobado también una bonificación del 99% por adquisiciones *inter vivos* en el grupo III de parentesco (colaterales de segundo y tercer grado y ascendientes y descendientes por afinidad). También para 2022, Andalucía, ha aprobado una rebaja de la tarifa (con tipos que se sitúan entre el 7 y el 26%) para los grupos III y IV de parentesco (este último, colaterales de cuarto grado o de grados más distantes y extraños).

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Galicia ha establecido diversas deducciones tanto en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO) como en la de Actos Jurídicos Documentados (AJD): para compra de inmuebles en parroquias consideradas poco pobladas o áreas rurales y para las escrituras que documenten las compras u otras operaciones sobre dichos inmuebles. Castilla-La Mancha, por su parte, ha establecido tipos reducidos en la modalidad de TPO para la compra de vivienda habitual u otras transmisiones de inmuebles en municipios en riesgo de despoblación y, en la modalidad de AJD, para las escrituras que documenten las compras u otras operaciones sobre dichos inmuebles.

En Andalucía se ha aprobado una reducción de los tipos generales en TPO para la transmisión de inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los de garantía (pasando a un tipo único del 7%), y se han creado nuevos tipos reducidos específicos (para adquisiciones de vivienda habitual o de vehículos ecológicos como bicicletas y embarcaciones impulsadas por energía eléctrica, solar o eólica). Del mismo modo, se ha reducido el tipo de gravamen general en AJD para los documentos notariales (del 1,5 al 1,2%) y se han establecido tipos reducidos (para adquisición de vivienda habitual).

Para 2022, Galicia reduce el tipo general en TPO (del 10 al 9%). También en TPO, se introducen tipos reducidos específicos en Castilla-La Mancha (para adquisición de vivienda habitual por determinados colectivos, para la transmisión de inmuebles incluidos en una unidad económica autónoma cuando el adquirente mantenga la plantilla de trabajadores durante 5 años) o en Asturias (para la adquisición de vivienda habitual en zonas en riesgo de despoblación). Por contra, en Islas Baleares se ha incrementado un 0,5% el tipo marginal máximo de la escala que se aplica a la transmisión de inmuebles.

Tributación sobre el juego

El sector del juego se ha visto fuertemente afectado por las restricciones derivadas de la pandemia de la Covid-19, dado el cierre durante buena parte del año de los establecimientos tanto de juego como de restauración (donde se ubican las máquinas recreativas). Como consecuencia de ello, algunas Comunidades han adoptado medidas para ajustar la carga fiscal a la reducción de la actividad del sector. Así, Andalucía ha reducido tanto el tipo general como los tipos aplicables a casinos o bingos y ha suprimido la tasa de rifas y tómbolas benéficas. Murcia, ha suprimido para 2022 las cuotas fijas reducidas en la tasa fiscal de juegos de suerte, envite o azar y apuestas, así como la tarifa reducida aplicable a los casinos.

Cataluña ha establecido una bonificación de la tasa fiscal que grava las máquinas recreativas y de azar, e Islas Baleares, por su parte, ha modulado también la carga de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, dadas las circunstancias del sector.

B.2) Tributos propios

Sin novedades en cuanto a la creación de nuevas figuras impositivas, la actividad más relevante se ha centrado en la modificación de la regulación de tributos preexistentes. Así, Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Galicia o La Rioja han introducido modificaciones diversas en su tributación sobre el agua.

En la esfera medioambiental, Castilla-La Mancha ha modificado el canon eólico y el impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, mientras que Extremadura ha modificado el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

En otros impuestos, Islas Baleares ha introducido modulaciones en la carga fiscal del impuesto sobre estancias turísticas para el ejercicio fiscal de 2021, como consecuencia de las restricciones inherentes a la pandemia de la Covid-19, mientras que, a finales de año, la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 3/2021, de 22 de diciembre, ha suprimido determinados impuestos propios (el impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados y el impuesto sobre depósito de residuos) y el recargo de la Comunidad sobre las cuotas municipales del Impuesto sobre Actividades Económicas, aunque el impacto económico de esta supresión es poco relevante y afecta solo a los dos impuestos, porque el recargo citado sólo se mantenía formalmente, dado que, desde el 1 de enero de 2020, se había fijado en un porcentaje del 0%.

Cataluña, por su parte, ha introducido cambios en el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y, en su ley de medidas fiscales para 2022, ha modificado el impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, el impuesto sobre las viviendas vacías y el impuesto sobre las emisiones dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

En lo que se refiere a las tasas, y con independencia de las disposiciones de creación, modificación o supresión incluidas en leyes de presupuestos o de medidas, hay que hacer referencia a dos regulaciones de carácter general: en primer lugar, a la Ley 7/2021, de 7 de octubre, que incluye una amplia modificación del Texto Refundido de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón (de 2004) y de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos, y supone una notable mejora técnica de las tasas y la actualización de sus cuantías y, en segundo lugar, a la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que deroga la antigua Ley 4/1988, de 5 de julio, de tasas y precios públicos de la Comunidad, y racionaliza y sistematiza la regulación, actualizando también tarifas.

B.3) Canarias

En primer lugar, hay que hacer referencia al Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptan medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias (aplazamiento de ingresos de deudas derivadas de autoliquidaciones del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias; ampliación de vencimientos de pago de deudas tributarias fraccionadas o aplazadas; aplazamiento de deudas tributarias aplazadas o fraccionadas con anterioridad que estén en período ejecutivo; ampliación del plazo de presentación de la autoliquidación de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos; disposiciones sobre las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, correspondientes a las máquinas o aparatos automáticos, procediendo ajustar su importe, con carácter temporal)

Con posterioridad, se han aprobado los Decretos-leyes 5/2021, de 29 de abril, y 17/2021, de 23 de diciembre, por los que se prorroga la vigencia y se amplía el plazo de aplicación, respectivamente, del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario aplicable a la importación o entrega de determinados bienes (productos sanitarios) para combatir los efectos del Covid-19.

B.4) Tributación foral

En el primer trimestre del año se ha aprobado la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, de tasas y precios públicos de la Administración Foral y de sus organismos autónomos, que regula el régimen jurídico de unas y otros, procede a la modificación y actualización de algunas tasas y sus tarifas, crea otras y deroga la anterior Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo. En ese mismo trimestre hay que dar cuenta de la aprobación de dos Decretos-leyes forales: el primero (Decreto-ley Foral 1/2021, de 13 de enero), por el que se adoptan diversas medidas tributarias para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del Covid-19, principalmente, la concesión de un nuevo aplazamiento excepcional de deudas tributarias para paliar los problemas financieros de pymes y autónomos, la exoneración de pagos fraccionados a contribuyentes del IRPF que ejerzan actividades económicas o el establecimiento de un incentivo fiscal para que los arrendadores de locales destinados a actividades relacionadas con el sector turístico, la hostelería y el comercio acuerden voluntariamente rebajas en la renta arrendaticia de los tres primeros meses del año 2021; el segundo (Decreto-ley Foral 2/2021, de 24 de febrero), de transposición de la Directiva (UE) 2017/952, del Consejo de 29 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países, de modificación de los aplazamientos concedidos a clubes deportivos que no participen en competiciones deportivas de carácter profesional y de modificación de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, ampliando el período de suspensión de la concesión de autorizaciones para abrir nuevos establecimientos de apuestas, salones de juego y bingos en Navarra hasta el 30 de septiembre de 2021.

A finales del ejercicio, como viene siendo habitual, la Ley Foral 19/2021, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, modifica un amplio número de leyes forales del ámbito tributario: el Texto

Refundido de la Ley Foral del IRPF, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio, la Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial y de los catastros de Navarra, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, 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 Haciendas Locales de Navarra. Entre las modificaciones más relevantes destacan la deflactación de la tarifa del IRPF en un 2% y el incremento de las cuantías de los mínimos personales y familiares, la creación de una deducción por adquisición de vehículos eléctricos o híbridos enchufables y la regulación de determinadas deducciones por obras de mejora de la eficiencia energética y de determinadas exenciones (por ayudas recibidas de FEADER y FEAGA, por ayudas recibidas para la rehabilitación energética en viviendas y edificios). Por su parte, la modificación de la Ley Foral General Tributaria, entre otras cuestiones, clarifica el régimen de autorización judicial de entrada al domicilio del obligado tributario solicitada por la Administración Tributaria en el marco de un procedimiento o actuación de aplicación de los tributos.

Por último, la Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en relación con el Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, para adecuarlo a la STC 182/2021, de 26 de octubre, que ha sido objeto de comentario páginas atrás.

Igualmente, hay que dejar constancia de que, tras un intento fallido a finales de 2021, el 31 de marzo de 2022 el Parlamento navarro ha avalado el acuerdo entre el Gobierno foral y el Gobierno del Estado para modificar la ley del Convenio Económico, en virtud del cual la Hacienda Foral asumirá la recaudación del Impuesto sobre Transacciones Financieras, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y del IVA sobre el comercio electrónico.

C) Jurisprudencia en materia presupuestaria y financiera

C.1) Los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el año 2021 sobre normas presupuestarias y financieras que afecten a las Comunidades Autónomas se han concentrado fundamentalmente en tres ámbitos: el de las subvenciones y ayudas públicas, el de los presupuestos y el ámbito tributario.

En primer lugar, hay que mencionar la STC 37/2021, de 18 de febrero, que resuelve el conflicto positivo de competencia, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Entre otras cuestiones, se cuestionaba por el Gobierno vasco la inclusión de las Asambleas legislativas autonómicas (y, por tanto, del Parlamento vasco) entre los órganos o entidades obligados a suministrar información a la

base de datos estatal de subvenciones. La sentencia reconoce la competencia del Estado para determinar, al amparo del art. 149.1.18 CE, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero recuerda que las Asambleas Legislativas y Parlamentos de las Comunidades no son Administración Pública, sin perjuicio de la actividad materialmente administrativa que pueden desarrollar los órganos parlamentarios de las Cámaras. El Tribunal considera el Estado no puede regular mediante Real Decreto la actividad administrativa de los Parlamentos territoriales, de modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria, prohíbe que los Reglamentos estatales impongan a las Cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada.

En segundo lugar, la STC 109/2021, de 13 de mayo, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 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 y declara la nulidad dicho apartado y también, por conexión, del apartado 2 de dicha Disposición Adicional, por resultar ambos contrarios a los art. 66.2 y 134.2 de la Constitución. La norma cuestionada establecía un complemento específico para los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunidad Valenciana, o que estuvieren expresamente considerados equivalentes a estos, lo que conllevaría dedicación exclusiva. En aplicación de la doctrina ya sentada en su momento 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, y, por tanto, la asignación de un complemento retributivo que acarrea dedicación exclusiva e incompatibilidad debe considerarse una opción del legislador presupuestario que excede los límites materiales de la ley de presupuestos. Por otra parte, y como ya se ha indicado, procede a declarar también inconstitucional y nula, por conexión, la previsión del régimen de optatividad entre complementos que preveía el apartado 2 de la misma Disposición Adicional, una vez concluido el mandato de un determinado funcionario como jefe de servicio o sección.

Por último, y en el ámbito tributario, hay que reseñar sendas sentencias recaídas sobre distintos preceptos de una misma Ley. Se trata, en primer lugar, de la STC 125/2021, de 3 de junio, que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad, planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. El objeto del recurso se centra, por una parte, en la posible inconstitucionalidad de la ampliación del hecho imponible del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos previsto en la Ley impugnada, a las estancias en embarcaciones de crucero turístico fondeadas en los puertos del territorio de la Comunidad Autónoma, por incurrir en un supuesto de doble tributación con la tasa estatal portuaria del buque impedido por el art. 6.2 de la LOFCA y también por introducir

una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios contraria a los art. 157.2 CE y 9 c) LOFCA y, por otra parte, en la posible inconstitucionalidad de la habilitación al Ayuntamiento de Barcelona para establecer un recargo sobre el impuesto. No obstante, entiende el Tribunal que no hay coincidencia formal ni material en los hechos imponible del impuesto autonómico y de la tasa estatal dada su diferente naturaleza tributaria y que la regulación tributaria autonómica no tiene efectos diferenciados más onerosos sobre los usuarios y operadores foráneos que sobre los usuarios y operadores residentes en la Comunidad Autónoma. Por otra parte, entiende también el Tribunal que el recargo municipal sobre un impuesto autonómico establecido por la ley no invade la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE), porque solo la Comunidad Autónoma, en virtud de su competencia exclusiva para crear tributos propios (art. 203.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), tiene competencia para crear, a su favor o a favor de otro ente público, un recargo sobre sus propios impuestos, como corrobora la propia Ley estatal de Haciendas Locales (art. 38.2), que expresamente prevé la posibilidad de que una Comunidad Autónoma habilite a los Ayuntamientos a establecer recargos sobre los impuestos autonómicos, siempre que así se prevea explícitamente en una ley autonómica.

En segundo lugar, y nuevamente frente a la citada Ley 5/2020, de 29 de abril, pero esta vez respecto de su art. 88, la STC 186/2021, de 28 de octubre, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la fijación, con efectos del 1 de enero de 2020, de las cuantías del mínimo personal aplicables al tramo autonómico del IRPF, por cuanto el marco competencial aplicable impide a las Comunidades Autónomas supeditar o condicionar la modificación que eventualmente establezcan sobre las cuantías del mínimo personal y familiar estatal al nivel de rentas del contribuyente (como hace la norma impugnada), o a cualquier otra circunstancia subjetiva (personal o familiar), u objetiva (como la cuantía o el origen de la renta, por ejemplo) no contemplada expresamente en la regulación estatal de esos mínimos.

C.2) Finalmente, y para concluir este apartado, hay que recordar también la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 528/2021, de 19 de abril (núm. rec. 286/2020), a la que ya hicimos referencia en el *Informe* del ejercicio anterior y que estimó 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 condenó a la Administración del Estado a abonar a la Administración autonómica demandante la compensación correspondiente cuyo importe había de fijarse en ejecución de sentencia (que vendría 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).

Mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 28 de julio de 2021, el Ministerio de Hacienda y Función Pública se comprometió a aprobar una partida de 3.100 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado

para 2022 para solventar el perjuicio económico sufrido por las Comunidades y a no exigir que las Comunidades que recibieron un préstamo por importe del SS IVA al tipo del 0% deban amortizar ese crédito para acceder a la transferencia.

III. Otras leyes y disposiciones con impacto económico

A) *Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución*

A lo largo del ejercicio, Navarra ha aprobado varias leyes forales de suplementos de crédito o créditos extraordinarios para atender diversas finalidades: para financiar actividades del Departamento de Cohesión Territorial respecto de travesías y caminos (crédito extraordinario concedido por Ley Foral 11/2021, 22 de junio), para la ejecución de los Fondos REACT EU asignados al Programa Operativo FEDER de Navarra 2014-2020 y de la Asistencia Técnica de Fondos REACT para 2021 (suplemento de crédito concedido por Ley Foral 12/2021, de 22 de junio) y para hacer frente a los pagos de los salarios del personal transferido, tras el traspaso a la Comunidad de la competencia en sanidad penitenciaria (suplemento de crédito concedido por Ley Foral 16/2021, de 21 de octubre).

Con anterioridad, la misma Comunidad había aprobado las Cuentas Generales de Navarra del año 2019 mediante la Ley Foral 1/2021, de 11 de febrero.

El País Vasco, por su parte, ha aprobado la Ley 4/2021, de 7 de octubre, que incorpora el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas por el que se establece la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

B) *Financiación local*

Hay que destacar en este ámbito la aprobación de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana, cuyo objeto es regular el Fondo establecido ya en su Estatuto de Autonomía, de naturaleza incondicionada y no finalista, y la creación de la Comisión de colaboración y coordinación de dicho Fondo para asegurar la estabilidad en la financiación de los municipios y entidades locales menores que por proximidad prestan servicios públicos esenciales.

Por su parte, a finales del ejercicio, Andalucía ha aprobado la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas, derivada de la convalidación del Decreto-ley 8/2021, de 24 de mayo, por la que se crea una línea de financiación destinada a las entidades locales autónomas andaluzas para la realización de cualesquiera actuaciones relacionadas con el desarrollo de las competencias propias que tienen encomendadas conforme a la normativa vigente, o aquellas que les hayan sido transferidas o delegadas por el municipio del que dependan, así como con la prestación de los servicios públicos

que les competan. A los efectos del correspondiente reparto del crédito disponible, las entidades locales autónomas se clasifican, atendiendo a su población, en tres grupos: grupo 1 (entidades de menos de 1.000 habitantes), grupo 2 (entidades de entre 1.001 y 1.999 habitantes) y grupo 3 (entidades de 2.000 o más habitantes).

C) Disposiciones para hacer frente a la crisis sanitaria y económica

A lo largo del ejercicio han sido diversas las iniciativas adoptadas por las Comunidades Autónomas para paliar los efectos de la crisis sanitaria y económica y contribuir a la recuperación de los diversos sectores afectados. Algunas de ellas han puesto el acento en la importancia de avanzar en la simplificación administrativa para facilitar dicha recuperación. Así, a principios del ejercicio, Galicia aprobó la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica, con el objetivo explícito de facilitar la reactivación de la actividad económica tras la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19. La simplificación administrativa se plantea aquí para favorecer la implantación y el funcionamiento de las iniciativas empresariales en Galicia, con plenas garantías de su sostenibilidad económica, social y ambiental, reduciendo las barreras normativas y administrativas y estableciendo una serie de medidas que modernicen la Administración autonómica.

A finales del ejercicio, Andalucía ha recurrido a la aprobación del extenso Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que también se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, incorporando, según su exposición de motivos, más de trescientas treinta medidas de simplificación administrativa y medidas de mejora de la regulación.

Igualmente de interés son los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno de Aragón de contenido financiero destinados a paliar los efectos de la pandemia o alguna catástrofe natural: así, el Decreto-ley 3/2021, de 16 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias de gestión administrativa y económica de las ayudas incluidas en el Real Decreto-ley estatal 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, o el Decreto-ley 7/2021, de 12 de noviembre, por el que se autoriza la tramitación por el procedimiento de concesión directa y de carácter urgente de subvenciones destinadas a financiar a entidades que integran la Administración Local de Aragón afectadas por la borrasca Gloria, entre los días 18 y 26 de enero de 2020, como complementarias a las concedidas por el Estado.

Algunos Decretos-leyes aprobados por el Gobierno de Canarias autorizan también la concesión directa de una amplia batería de subvenciones y ayudas para el mantenimiento de la actividad de personas autónomas y pequeñas y medianas empresas (Decretos-leyes 2, 6 y 7/2021), para personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la Covid-19 (Decretos-leyes 9 y 10/2021), para cubrir el coste del Impuesto sobre Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos afectadas por la crisis (Decreto-ley 10/2021, también) o para

determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros (Decreto-ley 13/2021).

También, mediante el Decreto-ley 1/2021, de 18 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para el sostenimiento y reactivación de los sectores turístico y deportivo frente al impacto económico y social de la Covid-19, se ha regulado en Castilla y León el procedimiento para la concesión de subvenciones directas destinadas a reactivar estos sectores.

Cantabria, por su parte, ha aprobado la Ley 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia,

La misma Comunidad ha aprobado sendas leyes singulares en materia de ayudas: la Ley 5/2021, de 9 de junio, de agilización de la tramitación de ayudas de la empresa pública SODERCAN, S.A., durante el año 2021, y la Ley 6/2021, de 21 de junio, de agilización en las ayudas a tramitar por la Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte, S.L., destinadas también a paliar los efectos de la pandemia causada por el Covid-19. También como norma singular hay que citar la aprobación por el Gobierno de Aragón del Decreto-ley 8/2021, de 24 de noviembre, por el que se autoriza la tramitación por el procedimiento de concesión directa de la ya habitual subvención a favor de “Opel España, SLU” (de 4 millones de euros esta vez), para hacer frente, entre otras finalidades, a los perjuicios económicos derivados de la Covid-19”.

El fenómeno de la despoblación en zonas rurales ha sido objeto de atención por la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural de Castilla-La Mancha.

Por último, hay que destacar también la aprobación de Decretos-leyes específicos para afrontar la crisis sanitaria: muy numerosos en Cataluña, pero también presentes en la Comunidad Valenciana o en Extremadura.

D) Fondos europeos

Tras la aprobación a finales del ejercicio anterior del 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, en los primeros meses del año 2021 hasta 11 Comunidades Autónomas han aprobado normas de desarrollo del Real Decreto-ley estatal. Tres de ellas lo han hecho mediante la aprobación de leyes (Aragón, Galicia y Castilla-La Mancha), mientras que los ocho restantes han recurrido al Decreto-ley (Andalucía, Cataluña, Canarias, Extremadura, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Navarra y Murcia).

Los planteamientos autonómicos son, en general y salvo en lo que a aspectos estrictamente domésticos de gobernanza, organización y gestión se refiere, muy similares a los de la norma estatal, especialmente en ámbitos como en el de las disposiciones dedicadas a la contratación pública, a menudo reiterativas de normas ya presentes no solo en el Real Decreto-ley 36/2020, sino en la propia Ley

de Contratos del Sector Público (así, normas sobre principios aplicables a la contratación o sobre la confección de modelos de pliegos o sobre la tramitación urgente de expedientes, etc.). Todo ello plantea dudas razonables sobre la necesidad de aprobación de dichas normas autonómicas, especialmente en los casos en los que el instrumento normativo utilizado ha sido el Decreto-ley, puesto que el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” no parece muy sólido, especialmente en casos como el Decreto-ley aprobado en la Comunidad de Murcia ya en el mes de septiembre del año 2021.

E) Otras disposiciones

Hay que consignar en este último apartado la aprobación de la Ley 6/2021, de 29 de junio, que introduce una nueva modificación del Código del Derecho Foral de Aragón (de 2011) y del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón (de 2013), sobre la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados, así como la aprobación de la Ley 3/2021, de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tiene por objeto el fomento del mecenazgo como forma de promocionar y estimular la participación privada en actividades culturales, de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica o del deporte, y en otras actividades que persigan fines de interés general.

La ley riojana contempla diversas modalidades de mecenazgo (donativos y donaciones dinerarias de bienes y derechos, cesiones de uso o contratos de comodato, convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general, constitución de fundaciones o aportaciones a la dotación fundacional de una ya existente) y preveía los denominados “créditos fiscales”, con la finalidad de atraer donativos tanto de empresas como de particulares hacia proyectos de interés general en el ámbito público e incluso hacia la concesión de becas para cursar estudios. El donativo genera un crédito a favor del donatario que se preveía que pudiese ser utilizado tanto para satisfacer el pago de los tributos propios de la Comunidad como para deducirlos de la cuota de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o sobre Sucesiones y Donaciones, ambos impuestos cedidos por el Estado. El conflicto suscitado con el Estado por esta previsión se ha solventado finalmente por la vía negocial, circunscribiendo la utilización del crédito fiscal a los tributos propios.

En la esfera institucional, hay que mencionar la aprobación de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, a la que corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público. Dicho órgano había existido ya anteriormente en la Comunidad durante más de 20 años, des de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, que lo creó, hasta su supresión por la Ley 1/2014, de 24 de abril. La Cámara está integrada ahora por la persona titular de la Presidencia (elegida por las Cortes por mayoría de tres quintos, en primera votación, o por mayoría absoluta, en segunda votación), los Auditores de Cuentas (nombrados por el presidente en número no superior a cuatro) y la persona titular de la Secretaría General (nombrado por el presidente, entre personal funcionario con titulación superior). Por

lo demás, la nueva ley regula el ámbito de actuación de la Cámara, sus funciones y competencias, así como su organización.

También en la esfera institucional, el País Vasco ha aprobado mediante la Ley 6/2021, de 28 de octubre, la modificación de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, estableciendo nuevos requisitos para ser elegido miembro de dicho Tribunal (requiriéndose ahora el voto de las tres quintas partes del Parlamento Vasco) y modificando los supuestos de abstención, recusación e incompatibilidades.

IV. Últimos datos

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2021 con un *déficit público* que se ha situado en el 6,76% del PIB, lo que supone 81.521 millones de euros, excluida la ayuda financiera, y significa una reducción del 27,9% respecto a 2020 y de 3,31 puntos porcentuales de PIB. Si se incluye la ayuda financiera, el déficit se eleva hasta el 6,87% del PIB. En todo caso, la reducción de la cifra del déficit ha sido superior a la comunicada por el Gobierno a la Comisión Europea en el Plan Presupuestario (8,4%).

Por sectores, la Administración Central ha cerrado con un déficit de 72.133 millones (5,99% del PIB), sin contar las ayudas financieras, y los Fondos de la Seguridad Social presentan un déficit de 12.325 millones (1,02% del PIB). Las Comunidades Autónomas, por su parte, registran, en su conjunto, un déficit de 334 millones (0,03% del PIB). Dentro de ellas, 10 registran superávit y 7 déficit. Por último, las Entidades locales alcanzan nuevamente un superávit de 3.271 millones (0,27% del PIB).¹

La *deuda de las Administraciones Públicas*, según el Protocolo de Déficit Excesivo, ha alcanzado un saldo de 1,427 billones de euros, lo que supone el 118,4% del PIB, con una tasa de crecimiento del saldo de deuda del 6,1% respecto de 2020 (1,345 billones de euros) y 1,5 puntos porcentuales menos (120% del PIB, en el año 2020). En particular, la deuda de la Administración Central creció un 6,1%, la de las Comunidades Autónomas, un 2,8%, y la de las Corporaciones Locales, un 0,5%.

En lo que a los distintos subsectores de las Administraciones Públicas se refiere, el saldo de la deuda del conjunto de la Administración Central se elevó a 1,280 billones de euros en diciembre de 2021, lo que representa el 106,2% del PIB. El crecimiento, en términos interanuales, del saldo de la deuda de este subsector fue del 6,1%. Por su parte, el saldo de deuda de las Administraciones de Seguridad Social se situó en 97.000 millones de euros, con un crecimiento interanual del 13,9%.

La deuda de las Comunidades Autónomas creció hasta los 313.000 millones de euros en diciembre de 2021 (un 25,9% del PIB), con un aumento interanual del 2,8%, mientras que la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 22.000

1. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2021*, 31 de marzo de 2022. Las Comunidades con superávit son Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco.

millones de euros (un 1,8% del PIB) y supone un 0,5% más que el saldo registrado en el año anterior.²

Cataluña se mantiene como la Comunidad más endeudada en términos absolutos (82.369 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (53.820 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía y Madrid (con 37.291 y 34.409 millones de euros, respectivamente). En porcentaje de PIB, la Comunidad Valenciana (con un 47,8%) es la más endeudada, seguida de Castilla-La Mancha (con un 36,5%), Cataluña (con un 36%) y Murcia (con un 34,1%).

Finalmente, en el ámbito local, Madrid (con 1.680 millones de euros), Barcelona (con 818 millones) y Zaragoza (con 666 millones) son las más endeudadas.

Tres Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2022 antes del 31 de diciembre de 2021. Son las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León y Murcia. No obstante, ya en el mes de enero Murcia ha aprobado sus presupuestos para el ejercicio (Ley 1/2022, de 24 de enero).

En el caso de Andalucía, el Gobierno presentó en el Parlamento el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022. No obstante, y tras el debate de enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos Socialista, Unidas Podemos y Vox producido en fecha 24 de noviembre de 2021, el Parlamento devolvió al Consejo de Gobierno el proyecto de Ley. Mediante el Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, se han establecido las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad para el ejercicio 2022.

En Castilla y León, la disolución anticipada de las Cortes ante la convocatoria de las elecciones autonómicas para el día 14 de febrero de 2022 impidió la aprobación de los presupuestos. Mediante el Decreto 36/2021, de 30 de diciembre, se han regulado las condiciones de la prórroga del Presupuesto de la Comunidad para 2022.

Por último, en lo que a la revisión del sistema de financiación se refiere, habrá que seguir esperando, aunque a finales del ejercicio se han registrado algunos movimientos de interés. Así, la reunión celebrada el 23 de noviembre de 2021 en Santiago de Compostela, sin la presencia del Gobierno central, por los presidentes de 8 Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja), que concluyó con la suscripción de una declaración institucional conjunta del denominado Foro de Santiago sobre financiación autonómica y despoblación, desarrollada en 35 puntos. En el documento estas 8 Comunidades, que representan un 61,97% de la superficie española y un 24,13% del total de la población, insisten en que se deben evaluar los gastos vinculados a la educación, la sanidad y los servicios sociales, dado su elevado peso relativo en todas las Comunidades Autónomas y en que el sistema debe cubrir los costes reales de los servicios públicos, teniendo en cuenta factores como el envejecimiento y la dispersión geográfica de la población que encarecen la educación o la sanidad, de modo que se garantice una prestación de los servicios esenciales en igualdad de condiciones.

2. Banco de España. 31 de marzo de 2022.

Frente a estos planteamientos, las Comunidades más pobladas priorizan el número de habitantes, aunque hay también diferencias entre Madrid y el grupo formado por Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana, mientras que las Comunidades insulares (Canarias e Islas Baleares) ponen el acento en el sobre-coste que representan los factores de insularidad y población flotante estacional (turismo) y su impacto en la demanda de servicios públicos.

En diciembre de 2021 el Gobierno central, por su parte, ha trasladado a las Comunidades Autónomas el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*, de 3 de diciembre de 2021, en el que se determina el reparto de los recursos en función de circunstancias demográficas, sociales o territoriales y en el que se aumenta el peso del gasto sanitario y educativo, otorgando un plazo de alegaciones a las Comunidades que finalizó el 31 de enero.³

3. Sobre este documento, en particular, vid. en este mismo Informe: J.Loscos, J.Ruiz-Huerta, J.M. Tránchez. “Financiación autonómica: Fuerte apoyo financiero, a la espera del cambio”.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN CATALUÑA Y LA COMUNIDAD DE MADRID DE 2021

*Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada*

En el año 2021, se celebraron elecciones autonómicas en Cataluña y la Comunidad de Madrid. Estas fueron respectivamente las terceras y cuartas consultas de la pandemia del Coronavirus, tras las consultas vascas y gallegas del año anterior. Las dos consultas de 2021, al igual que las dos autonómicas de 2020, se convocaron de forma anticipada antes de que la cámara autonómica hubiera agotado su mandato. No obstante, ambas se celebraron en la fecha inicialmente prevista, pero en distintas fechas: el domingo 14 de febrero en Cataluña y el martes 4 de mayo en la Comunidad de Madrid.

Aparte de su convocatoria anticipada en una situación cambiante de pandemia y de la conflictiva relación entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, los dos procesos autonómicos de 2021 presentan pocos elementos en común. Ambas Comunidades representan polos opuestos en el análisis del mapa político autonómico y del comportamiento electoral. La primera divergencia comienza en las razones que motivaron su convocatoria en cada Comunidad. En el caso catalán, la convocatoria anticipada de elecciones fue un acto debido y no discrecional, al disolverse de forma automática el Parlamento de Cataluña por haber transcurrido más de dos meses sin que se hubiera investido candidato a presidente de la Generalitat. En el caso de la Comunidad de Madrid, la decisión de convocar de forma anticipada –y un tanto apresurada– elecciones autonómicas, respondió a la amenaza de presentación de una moción de censura contra un gobierno del PP por los otros partidos con representación en la Cámara autonómica, tras la dinámica iniciada en la Región de Murcia. En ambos casos, no obstante, la convocatoria anticipada de elecciones– siendo un acto debido en Cataluña y discrecional en la Comunidad de Madrid–, apunta a cuestiones de gobernabilidad y de relaciones de desacuerdo políticas entre los principales partidos, favorecidas además por contextos distintos: las decisiones judiciales en el caso catalán y la posible “nacionalización” de iniciativas de censura contra gobiernos del PP en el ámbito autonómico y local. Los dos procesos se celebraron además en una situación cambiante de pandemia: en el caso catalán, se alcanzó el pico más alto de contagios de la tercera ola, poco antes del inicio de la campaña electoral. En el caso de la Comunidad de Madrid, estas se celebraron en una situación de menor riesgo. En tercer lugar, las dos convocatorias de 2021 difirieron en la concurrencia del electorado en las urnas: con una baja participación electoral en Cataluña (al igual que sucedió en País Vasco y Galicia en 2020) y un incremento considerable de la movilización electoral en Madrid. En tercer lugar, y atendiendo a sus resultados, las elecciones catalanas arrojaron una victoria del PSOE en número de votos, pero con un re-

forzamiento de los partidos nacionalistas, de ahí que el apoyo mayoritario al PSOE en 2021, al igual que le sucedió a Cs en 2017, se tornase en una “pírrica” o “poco útil” victoria electoral, con la conformación de un gobierno de las fuerzas separatistas. En el caso madrileño, estas convocatorias supusieron un reforzamiento del partido gobernante que convocó las elecciones, pero sin lograr obtener la mayoría absoluta de los escaños en la Asamblea autonómica, lo que le otorgaba a Vox la “llave” del gobierno autonómico.

Dada la especificidad de estas Comunidades en el mapa autonómico español –tanto político como electoral– y que los dos procesos electorales autonómicos de 2021 se celebraron de forma separada (aunque con apenas tres meses de diferencia en el tiempo), en esta ocasión para la presentación de la sección electoral del *Informe Comunidades Autónomas*, se ha decidido analizar separadamente las elecciones en cada Comunidad y sus resultados, por orden cronológico, atendiendo a su fecha de celebración. El análisis toma en consideración, en todo caso, los resultados de anteriores consultas celebradas, tanto en cada Comunidad como en otros procesos, intentando indagar en sus dinámicas específicas y, en el apartado de conclusiones, en sus repercusiones políticas y electorales para para el sistema autonómico en España.

Las elecciones autonómicas en Cataluña de 14 de febrero de 2021

La convocatoria de elecciones para el 14 de febrero puso fin a una convulsa legislatura, marcada por el “procés” separatista, la actuación judicial y las relaciones entre las dos principales fuerzas políticas –Junts per Catalunya (JxCat) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)– que habían impulsado conjuntamente la deriva separatista. Estas fueron convocadas de forma automática, ante una situación de bloqueo institucional motivada por la inhabilitación/destitución de Quim Torra como presidente de la Generalitat y la falta de acuerdo entre los principales partidos independentistas para investir a un nuevo presidente. La decisión posterior del entonces vicepresidente de la Generalitat de suspender la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña por razones sanitarias, apenas un mes después de ser convocadas, fue objeto de polémica tanto política como judicial. La suspensión de las elecciones catalanas, al igual que sucedió con las gallegas y vascas del año anterior, planteaba cuestiones jurídicas complejas, entre otras razones, debido a la falta de previsión específica en la LOREG y en la normativa electoral, de medidas de suspensión, interrupción o aplazamiento de un proceso electoral iniciado. En esta ocasión, y a diferencia del caso gallego y vasco, la decisión judicial fue la de mantener la fecha inicialmente fijada para la celebración de las elecciones a la cámara autonómica.

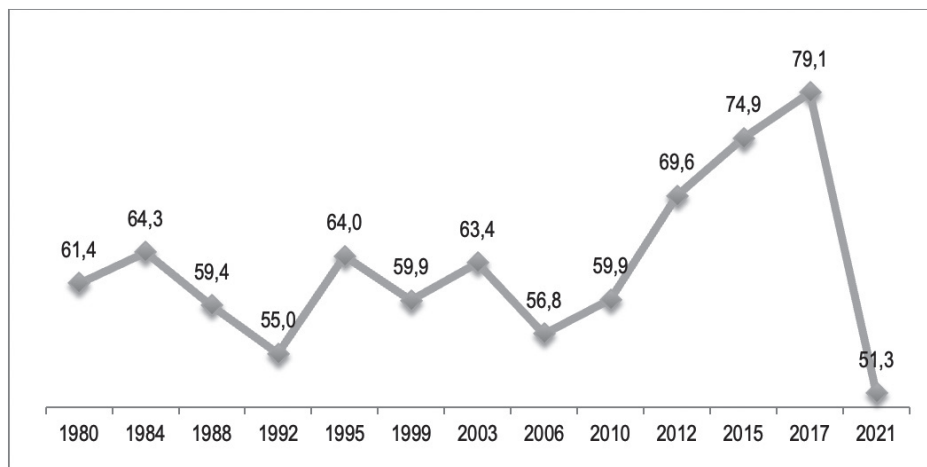
En este contexto, las elecciones catalanas del 14 de febrero se celebraron en circunstancias excepcionales, marcadas por la situación de pandemia y de bloqueo institucional, provocada esta última por las desavenencias entre los principales partidos del bloque separatista, en un contexto de polarización ideológica entre las fuerzas separatistas y constitucionalistas. Así, además de la cuestión “separatista”, la gestión de la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia predominó en los programas y en la campaña electoral de los principales partidos. De hecho, de acuerdo con los datos del Estudio nº 3314 poste-

lector del CIS, el 49,2% de los entrevistados considera que el *procès* y la independencia de Cataluña fueron los temas más debatidos por los partidos políticos, seguido por el Coronavirus y la gestión de la pandemia (10,3%). No hubo cambios en las estrategias electorales de los principales partidos, en cuanto a la conformación de coaliciones electorales, con la excepción de PDeCat y JxCat que en esta ocasión deciden concurrir por separado. Todos los partidos con representación en el Parlamento catalán renovaron sus candidatos a la Presidencia de la Generalitat en las elecciones de 2021. Esta fue, como no podía ser otro modo, una campaña inusual, con la adopción de medidas de seguridad por la pandemia, habiéndose alcanzado el pico más alto de contagios de la tercera oleada poco antes del inicio de la campaña.

La movilización electoral

Más de 5,6 millones de electores fueron convocados a las urnas para elegir al Parlamento de Cataluña el domingo 14 de febrero de 2021. De estos, apenas el 51,3% de los electores fue a votar. Las consultas autonómicas de 2021 arrojaron, así, los niveles más altos de abstención electoral registrados en este tipo de convocatorias en la Comunidad, desde la celebración de las primeras consultas autonómicas de 1980 (véase gráfico 1). Los resultados de estos comicios en cuanto a la alta abstención electoral se sitúan en la línea de lo sucedido en las elecciones vascas y gallegas de 2020, las primeras consultas celebradas en la situación de pandemia provocada por el Coronavirus. No obstante, en el caso de Cataluña, se produjo también una acusada caída de la participación electoral en más de 28 puntos porcentuales en comparación a las consultas autonómicas precedentes de 2017. Paradójicamente, los dos últimos comicios autonómicos –de 2017 y 2021– marcan respectivamente los niveles más altos y más bajos de participación electoral en este tipo de convocatorias en Cataluña. Del mismo modo, como puede observarse en el gráfico 1, desde el año 2010 se había registrado un progresivo aumento de la participación electoral que se vio bruscamente interrumpido en 2021. En este sentido, pueden sugerirse diversos factores para explicar la diferencial participación electoral entre ambos comicios, como la incidencia de la pandemia del Covid, la jornada electoral –en un día laboral en 2017 y domingo–lluvioso en 2021, el descontento, así como las dinámicas cambiantes y de desacuerdo en el proceso independentista y de relaciones entre los principales partidos políticos que impulsaron el *procés*. En este sentido, los datos del estudio post-electoral del CIS de las elecciones catalanas apuntan como principales factores determinantes a las dinámicas cambiantes del proceso independentista y de relaciones entre los partidos políticos y en menor medida, a la incidencia de la situación de pandemia. Así, entre los que se abstuvieron el 22,1% menciona el miedo al contagio por la situación de pandemia y el 0,4% el hecho de estar enfermo por Covid entre las razones que motivaron su comportamiento abstencionista. Mayor importancia adquieren, entre los motivos de los abstencionistas, el no encontrar a ningún partido que les satisfaga o inspire confianza (55,8%), así como el descontento político (22,3%).

Gráfico 1. Participación electoral en las elecciones autonómicas en Cataluña, 1980-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Generalitat de Cataluña.

<https://eleccions.gencat.cat/ca/resultats-electorals/#/dades?tipusProces=A&proces=A2021#dades>
(consultado el 2 de febrero de 2022).

La orientación partidista del voto

Los comicios autonómicos de 2021 configuraron un Parlamento más fragmentado, en los que ocho formaciones políticas consiguieron representación, tras la entrada de Vox en la cámara autonómica. Tres fueron, en líneas generales, los principales resultados de estas elecciones a nivel agregado y para el conjunto catalán. En primer lugar, el ascenso electoral del PSC que se convirtió en el partido más votado en Cataluña y la debacle electoral de Cs que de ser la formación política más votada en 2017, quedó relegado a la quinta posición. Bajo el liderazgo del ex ministro de Sanidad, Salvador Illa, el PSC obtuvo el 23,03% de los votos y 33 escaños. En términos absolutos, el partido consiguió además 50.000 sufragios más que en 2017, a pesar del incremento considerable de la abstención electoral. No obstante, la victoria socialista, al igual que le sucedió a Cs en 2017 apenas daba al partido posibilidades de formar gobierno, con el reforzamiento electoral y parlamentario de los partidos independentistas. Así, como segunda consideración de importancia, estos comicios daban a las fuerzas independentistas la mayoría absoluta de los escaños y la decisión sobre la elección del presidente de la Generalitat. Así, si sumamos los votos de ERC, JxCat y CUP, entre las tres formaciones obtuvieron el 47,24% y 74 de los 135 escaños en la Cámara autonómica (6 más de los necesarios para la mayoría absoluta). Entre los partidos separatistas y en su “pugna” con JxCat, ERC consiguió erigirse, con apenas 1,27 puntos porcentuales de ventaja en votos, como la primera fuerza política, consiguiendo además el mismo número de escaños que el PSC. Este “sorpaso” en el bloque independentista puede explicarse, en parte, por la presentación por separado de las candidaturas de PDeCat y PNC. Por su parte, CUP experimen-

ta un ascenso electoral tanto en número de votos como en escaños en relación a las anteriores convocatorias.

Como tercera consideración es de destacar la irrupción de Vox en la cámara autonómica, que con el 7,67% de los votos válidos consiguió 11 escaños. Este se sitúa así por delante por delante del Cs y PP. El PP consigue en estas convocatorias sus peores resultados en Cataluña, quedando reducida su representación a la circunscripción de Barcelona. A pesar del empuje electoral de Vox, el bloque de los tres partidos de derecha retrocedió en apoyo electoral. En una posición intermedia entre los dos bloques en relación a las aspiraciones separatistas para Cataluña, ECP-PEC, experimentó una leve caída de apoyos electorales, en línea con el descenso electoral experimentado por Podemos en el País Vasco y Galicia el año anterior, consiguiendo mantener, no obstante, su representación parlamentaria en 8 escaños.

El estudio post-electoral del CIS de estas convocatorias pone de manifiesto que factores ideológicos y programáticos fueron los principales factores determinantes de la decisión de voto a partidos (para un 76,3%) de electores. Del mismo modo, la postura del partido respecto al futuro de Cataluña se menciona por el 34,1%, otorgándole menor importancia al candidato del partido a la Presidencia de la Generalitat (16,9%). El estudio post-electoral del CIS también señala que PP, Cs y En Comú Podem fueron las fuerzas más perjudicadas por el aumento de la abstención electoral, con la desmovilización de una parte considerable de sus votantes de los anteriores comicios autonómicos de 2017. En el caso de Cs se produce además, una importante transferencia del voto al PSC. A nivel agregado, estas elecciones estuvieron caracterizadas por una alta volatilidad electoral, es decir, de cambios en el apoyo electoral recibido por los distintos partidos políticos en relación a las convocatorias precedentes, con un valor del índice de más de 20 puntos. No obstante, esta volatilidad electoral fue principalmente consecuencia de los trasvases de voto entre los partidos del mismo bloque ideológico, fundamentalmente entre los partidos “constitucionalistas”.

**Tabla 1. Resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña, 2021 y 2017.
Número y porcentaje de votos y escaños obtenidos
por los principales partidos**

	2021			2017		
	Votos	Votos (%)	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños
PSC-PSOE	654.766	23,03	33	606.659	13,92	17
ERC	605.581	21,30	33	935.861	21,48	32
JxCat	570.539	20,07	32	948.233	21,76	34
Vox	218.121	7,67	11	-	-	-
CUP-G	189.924	6,68	9	105.246	4,48	4
ECP-PEC	195.345	6,87	8	326.360	7,49	8
Cs	158.606	5,58	6	1.109.732	25,47	36
PP	109.453	3,85	3	185.670	4,26	4
Otros	116.993	4,95	0	139.607	1,14	0
Votos a candidaturas		2.819.328			4.357.368	
Votos en blanco		24.087			19.431	
Votos nulos		41.430			16.092	
Total votantes		2.884.845 (51,29%)			4.392. 891(79,09)% ,	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Generalitat de Cataluña.

<https://eleccions.gencat.cat/ca/resultats-electorals/#/dades?tipusProces=A&proces=A2021#dades>
(consultado el 2 de febrero de 2022).

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos a candidaturas.

Las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid de 4 de mayo de 2021

Tras las elecciones de mayo de 2019, la candidata del PP, Díaz Ayuso, consiguió convertirse en la nueva presidenta de la Comunidad, con el pacto de coalición con Cs y el apoyo de Vox. Casi dos años después, la presidenta convocó elecciones anticipadas, como consecuencia tanto de las divisiones entre los dos socios de gobierno como ante la “alerta” creada por la presentación de una mo-

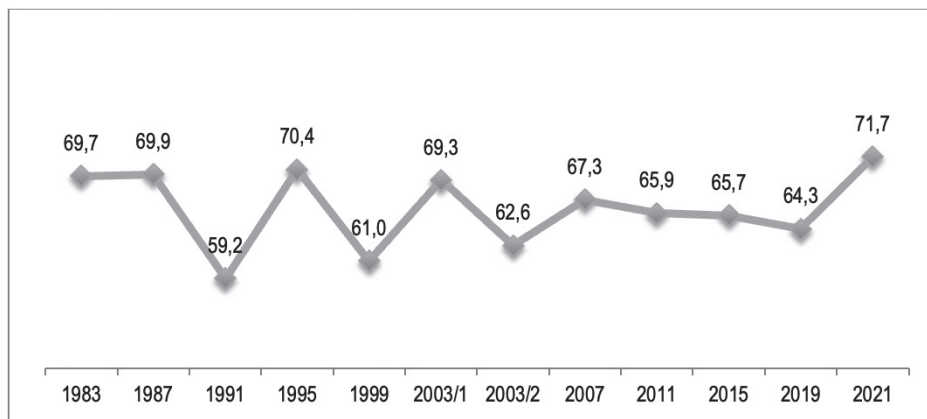
ción de censura del PSOE y de Cs en la Comunidad de Murcia y el temor a que esta iniciativa se extienda a otras Comunidades Autónomas y Ayuntamientos gobernados por el PP. Aunque la moción de censura no prosperó en la Región de Murcia, su presentación sirvió de acicate para que la presidenta de la Comunidad de Madrid disolviera la cámara autonómica. En este sentido, la presentación de dos mociones por parte de Más Madrid y PSOE el mismo día en el que la presidenta había firmado el decreto de disolución suscitó también dudas jurídicas sobre la celebración de elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid, en función de su hora de presentación y aceptación a trámite. Estas fueron aclaradas en breve, y las consultas autonómicas se celebraron el 4 de mayo, coincidiendo de forma inusual la jornada electoral con un día laboral (martes). Solamente en una ocasión –en 1987–, las elecciones autonómicas a la Asamblea de Madrid se habían celebrado en un día laboral.

En este contexto, las elecciones autonómicas de Madrid estuvieron marcadas por las disputas entre los principales partidos de la Comunidad, así como por el enfrentamiento entre la presidenta de la Comunidad y el presidente del Gobierno sobre la adopción de las medidas necesarias en la lucha contra la pandemia. De esta forma, el Coronavirus y la gestión de la pandemia así como la confrontación política protagonizaron, entre otros temas, la campaña electoral de 2021. De hecho, atendiendo a los datos del estudio post-electoral nº3328 del CIS de estas elecciones, el 33,2% de los electores menciona entre los principales temas más debatidos de la campaña electoral, el Coronavirus y la gestión de la pandemia, seguido por las acusaciones personales y disputas entre los candidatos (13,2%), además de la sanidad (5,4%), la economía (4,2%) y la libertad (4,2%).

La movilización electoral

Dada la situación de pandemia, en el que fueron convocadas las elecciones autonómicas, era de esperar, como había acontecido en los tres procesos electorales autonómicos celebrados desde el inicio de la misma, un descenso de la participación electoral. No obstante, la convocatoria inusual de elecciones para el martes 4 de mayo, suscitó algunos interrogantes sobre el efecto que podría tener su celebración en un día laboral sobre la participación electoral, dado que la mayoría de procesos electorales celebrados en España tienen lugar en domingo. La visión predominante es que la celebración de comicios en un día laboral tiende a reducir la participación electoral. No obstante, su impacto sobre la participación electoral está en todo caso condicionado a la aplicación de otras medidas electorales, como el permiso laboral retribuido para acudir al colegio electoral. En la Comunidad de Madrid, solamente las elecciones autonómicas de 1987 se habían celebrado en un día laboral. En esa ocasión, se registró una alta participación electoral en el marco de la evolución electoral en la Comunidad de Madrid, con una participación electoral media del 65% en el periodo 1983-2021. Del mismo modo, en el caso de las elecciones autonómicas de 2017 en Cataluña, estas también se celebraron en un día laboral, arrojando los niveles más altos de movilización electoral.

Gráfico 2. Participación electoral en las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid, 1983-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Comunidad de Madrid.
<https://elecciones.comunidad.madrid/es> (último acceso 7/02/2022).

Más de cinco millones de electores fueron llamados a las urnas el 4 de mayo para la elección de 136 diputados. De estos, casi el 72% fue a votar. De esta forma, en las consultas autonómicas de 2021 se alcanzaron las cuotas más altas de participación en este tipo de convocatorias en la Comunidad de Madrid, desde la celebración de las primeras consultas autonómicas de 1983. En relación a las consultas autonómicas precedentes se produjo un aumento de la participación electoral en 7,4 puntos porcentuales. En la situación de Pandemia, esta alta movilización electoral contrasta con los bajos niveles de participación electoral de las últimas convocatorias autonómicas en Galicia, País Vasco y Cataluña, donde se registraron en los dos últimos casos los niveles más bajos de participación desde las primeras consultas autonómicas. Se trata en todo caso, de la Comunidad que ha adoptado las medidas menos restrictivas en la lucha contra la pandemia. De hecho, el estudio post-electoral del CIS de estas elecciones muestra que apenas el 2,1% y el 1,1% de los abstencionistas no fue a votar por miedo al contagio o por ser positivo de Coronavirus, respectivamente. Se trata en todo caso, de una baja incidencia del Coronavirus sobre la participación electoral que contrasta con la que tuvo la situación de pandemia en las consultas catalanas de febrero de 2021, en las que el número de contagios alcanzó el pico más alto de la tercera oleada.

La orientación partidista del voto

Estos comicios se caracterizaron, al igual que en el caso de Cataluña, por una alta volatilidad electoral (con un índice de más de 25 puntos sobre 100, a nivel agregado). Los principales beneficiados electoral y políticamente de estas elecciones fueron PP, Más Madrid y Vox. Así, el PP se convierte de nuevo en la fuerza política más votada en la Comunidad de Madrid, más que duplicando el número de votos y de escaños conseguidos en las elecciones precedentes de 2019. El par-

tido obtiene, no obstante, 65 escaños, por lo que necesitará el apoyo de otras fuerzas políticas, en este caso de Vox, para formar gobierno. La segunda fuerza política más beneficiada electoralmente en estos comicios fue Más Madrid, que con el 17% de los votos y 24 escaños consigue convertirse en la segunda fuerza política en la Comunidad. Por su parte, el PSOE de ser el partido más votado en 2019 queda relegado a tercera posición en 2021, tanto en número de votos como en escaños. El partido pierde más de 200.000 votos y 13 escaños. Unidas Podemos consigue unos resultados “decepcionantes”. Aunque la formación mejora los resultados obtenidos en las anteriores convocatorias, estos no cumplieron las expectativas creadas por la presentación del fundador de Podemos y ex-vicepresidente del Gobierno central, Pablo Iglesias, como candidato a la Presidencia de la Comunidad, lo que precipitaría su salida de la vida política. El gran perjudicado de estas elecciones fue, sin duda, Cs que de ser socio en el Gobierno y tener 26 escaños en la Cámara autonómica no obtuvo representación parlamentaria, al no superar la barrera. De esta forma, los resultados de estos comicios confirman la caída electoral de Cs, iniciada en las elecciones generales de noviembre de 2019 y continuada, en los procesos autonómicos posteriores. El principal beneficiado políticamente de la debacle electoral de Cs fue Vox, que con trece escaños se convierte en “clave” para la formación de gobierno.

Tabla 2. Resultados de las elecciones a la Asamblea de Madrid, 2021 y 2019. Número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2021			2019		
	Votos	Votos (%)	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños
PP	1.631.608	44,76	65	719.852	22,23	30
MÁS MADRID	619.215	16,99	24	475.672	14,69	20
PSOE	612.622	16,80	24	884.218	27,31	37
Vox	333.403	9,15	13	287.667	8,88	12
PODEMOS-IU	263.671	7,24	10	181.231	5,60	7
Cs	130.237	3,57	0	629.940	19,46	26
OTROS	33.513	1,49	0	42.240	1,83	0
Votos a candidaturas	3.626.290			3.222.839		
Votos en blanco	19.269			15.020		
Votos nulos	22.247			13.527		
Total votantes	3.667.806 (71,74%)			3.251.386 (64,27%)		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Comunidad de Madrid.

<https://elecciones.comunidad.madrid/es> (consultado el 2 de febrero de 2022).

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos válidos (candidaturas y en blanco).

El estudio post-electoral del CIS pone de manifiesto que una de los principales motivos de la decisión de voto, fueron las respectivas posiciones políticas y programáticas de los partidos (con un porcentaje de respuesta acumulado de más del 70%), seguidas por los candidatos que el partido presentaba a la Presidencia (34%). Del mismo modo, casi el 20% de los votantes apunta a la posición mantenida por el partido respecto a la gestión de la pandemia entre las principales razones que motivaron su decisión electoral. Por partidos políticos, el PP fue el partido que más se benefició de las elevadas pautas de lealtad partidista entre su electorado de tal forma que el 83,1% de sus votantes en 2019 volvieron a apoyar al partido en los comicios de 2021. El PP fue también la formación que más se benefició de la debacle electoral de Cs y del aumento de la participación electoral. Así, el 66,6% de los antiguos votantes de Cs apoyó al PP en 2021, mientras que el 23,6% de los abstencionistas en 2019 decidió votar al PP en las consultas autonómicas de 2021.

Conclusiones

Desde el inicio de la pandemia del Coronavirus se han celebrado cuatro elecciones de carácter autonómico, las consultas vascas y gallegas en 2020 y las consultas catalanas y madrileñas en 2021. Las cuatro elecciones fueron convocadas de forma anticipada, pero por distintos motivos. En el caso de las elecciones catalanas de 2021, estas fueron convocadas de forma automática, como consecuencia de la situación de bloqueo institucional provocada por la destitución del presidente de la Generalitat. En el caso de la Comunidad de Madrid, la decisión un tanto precipitada de adelantar las elecciones autonómicas respondía a la posible amenaza de presentación de una moción de censura contra el Gobierno del PP, por parte de los partidos de la oposición, como había sucedido en la Comunidad de Murcia. Los dos comicios autonómicos de 2021 se deben enmarcar, así, en un clima de alta excepcionalidad, tanto por la situación de pandemia como por las circunstancias políticas que las provocaron.

Paradójicamente, los resultados de estos dos comicios, celebrados en un contexto cambiante de pandemia de alta intensidad en Cataluña y de menor riesgo en Madrid, arrojaron los niveles más bajos de participación en Cataluña, en línea con lo sucedido en 2020 en el País Vasco. Por el contrario, en la Comunidad de Madrid se registraron los niveles más altos de movilización electoral en este tipo de elecciones. Se trata, en todo caso, de la Comunidad que ha aplicado las medidas menos restrictivas en la gestión de la pandemia.

Los dos comicios de 2021 se caracterizaron además por una alta volatilidad electoral entre partidos del mismo bloque ideológico, provocada tanto por la diferencial abstención electoral como por trasvases de voto entre partidos en relación a las consultas precedentes. En el caso de Cataluña, estas transferencias de voto se produjeron fundamentalmente en el bloque constitucionalista (fundamentalmente, PSOE y Cs), mientras que en caso de Madrid estas transferencias afectaron al bloque de partidos de la derecha (fundamentalmente, PP y Cs). El resultado de estos comicios fue así, un reforzamiento de los partidos separatistas en Cataluña y del principal partido en el gobierno convocante de las elecciones en la Comunidad de Madrid.

En términos de gobernabilidad, los resultados de estos comicios autonómicos no introducen grandes cambios en el mapa autonómico español, con la conformación de un gobierno de coalición entre ERC y JxCat en Cataluña y de un gobierno del PP en minoría con el apoyo de Vox en la Comunidad de Madrid. En esta última, las elecciones de 2021 no abren, en todo caso, un “nuevo” ciclo político, en tanto que las próximas elecciones autonómicas en Madrid se han de celebrar en 2023, coincidiendo con elecciones autonómicas en la mayoría de Comunidades Autónomas. No obstante, los resultados de las consultas autonómicas de Madrid han sido interpretados y utilizados por el principal partido de la oposición –PP– a nivel nacional, como escenario electoral que proyecta la recuperación de la mayoría electoral por el partido en el resto de España, con el deterioro electoral del PSOE y la fragmentación de las fuerzas políticas de izquierda. Del mismo modo, los resultados de estos comicios arrojan una caída del apoyo electoral de Cs, iniciada en las consultas generales de noviembre de 2019: de ser el primer partido más votado en los comicios de 2017 quedó relegado a ser séptima formación política en Cataluña, mientras que en el caso de la Comunidad de Madrid, de ser socio de un gobierno de coalición con el PP quedó como fuerza extra-parlamentaria tras los comicios de 2021.

FE DE ERRATAS

Primera. Con posterioridad a la fecha de cierre de la edición impresa del *Informe Comunidades Autónomas 2020* se advirtió de la existencia de una errata: en fase de edición se suprimió la nota a pie de página de la Dra. M. J. García Morales en la sección “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas” que contenía el siguiente agradecimiento:

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.

En cambio, dicha nota figura en la versión digital del *Informe*.



El Informe de las Comunidades Autónomas 2021 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 2021. 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 “Estudio de la Ley de vivienda y sus implicaciones competenciales”; “Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva del sistema de distribución territorial” y “El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial”, documentos discutidos en la celebración del Foro de las Autonomías en el Senado. Más información en la página web <https://www.foroautonomias.es>

La colección de Informes Comunidades Autónomas se encuentra disponible vía online y en abierto en <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