

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.