

2022

◀ INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2022

DIRECCIÓN DEL INFORME

JAVIER GARCÍA ROCA
ANA CARMONA CONTRERAS
DAVID MOYA MALAPEIRA

COORDINADORA
NATALIA CAICEDO CAMACHO

AUTORES DEL INFORME

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València
FRANCISCO ADAME MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla
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 Agregada de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática 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
FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
JOSÉ MARÍA DURÁN-CABRÉ, Profesor Agregado de Economía de la Universitat de Barcelona
LUDOVICA DURST, Investigadora de Instituciones de Derecho Público de la Universidad Sapienza de Roma
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 OLIVA, Profesor de Derecho de la Universidad de Manchester
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
ISABEL GONZÁLEZ RÍOS, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga
IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia
MARIO KÖLLING, Profesor-Doctor de Ciencia Política de la UNED
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
NURIA MAGALDI MENDAÑA, Profesora Titular de la Universidad de Córdoba
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
PATRICIA POPELIER, Profesora Titular de la University of Antwerp
MARIA REYES PÉREZ ALBERDI, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide
MARTÍN M^o 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^o JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València
ANDREA ROMANO, Profesor Lector "Serra Hünter" de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
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
MARC VILALTA REIXACH, Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
MAITE VILALTA FERRER, Profesora Titular de Economía de la Universitat de Barcelona

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2022

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2023

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

© 2023 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

Depósito legal: B.14954 - 1994

Maquetación e impresión: Fulls Digitals Serveis Reprografics S.L.
Calle Sant Miquel, 10, Local 1.
08930 Sant Adria del Besos.
Barcelona.
www.fullsdigitals.com

Impreso en España – *Printed in Spain*

Dirección del Informe

JAVIER GARCÍA ROCA
ANA CARMONA CONTRERAS
DAVID MOYA MALAPEIRA

Coordinadora

NATALIA CAICEDO CAMACHO

Autores del Informe

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

FRANCISCO ADAME MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla

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 Agregada de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática 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

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

JOSÉ MARÍA DURÁN-CABRÉ, Profesor Agregado de Economía de la Universitat de Barcelona

LUDOVICA DURST, Investigadora de Instituciones de Derecho Público de la Universidad Sapienza de Roma

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 OLIVA, Profesor de Derecho de la Universidad de Manchester

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

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga

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

MARIO KÖLLING, Profesor-Doctor de Ciencia Política de la UNED

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

NURIA MAGALDI MENDAÑA, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

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

PATRICIA POPELIER, Profesora Titular de la University of Antwerp

MARIA REYES PÉREZ ALBERDI, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide

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

ANDREA ROMANO, Profesor Lector “Serra Hünter” de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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

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

MAITE VILALTA FERRER, Profesora Titular de Economía de la Universitat de Barcelona

PRESENTACIÓN	13
--------------------	----

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2022	17
<i>Javier García Roca, Ana Carmona Contreras y David Moya Malapeira</i>	

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas: Ventajas y riesgos	43
<i>Maite Vilalta Ferrer y José María Durán-Cabré</i>	
Reflexiones sobre la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas	85
<i>Francisco Adame Martínez</i>	
La acción de las Comunidades Autónomas ante la transición energética	123
<i>Isabel González Ríos</i>	

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía	171
<i>M^a Reyes Pérez Alberdi</i>	
Aragón	181
<i>José Luís Bermejo Latre</i>	
Asturias	193
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias	203
<i>José Suay Rincón</i>	
Cantabria	215
<i>Ana Sánchez Lamelas</i>	

Castilla y León	233
<i>Juan Maria Bilbao Ubillos</i>	
Castilla-La Mancha	249
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	
Cataluña	259
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Comunidad Valenciana	271
<i>M^a Josefa Ridaura Martínez</i>	
Extremadura	281
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
Galicia	291
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares	301
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja	315
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid	327
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia	337
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra	347
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
País Vasco	359
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ceuta y Melilla	373
<i>Juan José Ruiz Ruiz</i>	

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Crónica legislativa estatal 2022: La actividad legislativa toma impulso en la segunda parte de la legislatura	399
<i>Nuria Magaldi Mendaña</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional	409
<i>Marc Carrillo López</i>	
La actividad de la Unión Europea	423
<i>Andreu Olesti Rayo</i>	

	11
El Senado	433
<i>Sylvia Martí Sanchez</i>	
Los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas	439
<i>Francisco Javier Donaire Villa</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas	459
<i>María Jesús García Morales</i>	
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas	473
<i>Lluís Aguiló i Lúcia</i>	
La Administración local	475
<i>Tomàs Font i Llovet y Marc Vilalta i Reixach</i>	
La financiación autonómica ante el cambio de ciclo	483
<i>Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Francisco Javier Loscos Fernández y Jose Manuel Tránchez Martín</i>	
El marco normativo de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	521
<i>Xavier Padrós i Castellón</i>	
Las elecciones autonómicas en Castilla y León y en Andalucía de 2022	543
<i>Carmen Ortega Villodres</i>	

V. DERECHO COMPARADO

Novedades de los sistemas federales y descentralizados	557
<i>Ludovica Durst, Javier García Oliva, Mario Kölling, Patricia Popelier y Andrea Romano</i>	

PRESENTACIÓN

El *Informe de Comunidades Autónomas 2022* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Observatorio de Derecho Público IDP 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 2022 mantiene la estructura de años anteriores. El primer apartado incorpora la Valoración General elaborada por los directores del informe, Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid; Ana Carmona, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y David Moya, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. El segundo apartado consta de tres trabajos monográficos discutidos y acordados en la comisión de seguimiento del *Informe de Comunidades Autónomas*. El primero y segundo abordan “La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas: Ventajas y riesgos”, y está a cargo de los Profesores Maite Vilalta y José María Durán-Cabré, Profesora Titular y Profesor Agregado de Economía de la Universitat de Barcelona y, desde otra perspectiva “Reflexiones sobre la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas”, a cargo del Prof. Francisco Adame, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla. El tercer estudio monográfico trata de manera amplia “La acción de las Comunidades Autónomas ante la transición energética”, a cargo de la Prof. Isabel González, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

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. Además, se han incorporado diversos estudios de Derecho Comparado.

Este año los cambios entre los colaboradores y colaboradoras del informe han sido varios. Entra a formar parte del equipo de dirección la Profesora

Ana Carmona, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. El Profesor Manuel Carrasco Durán, Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla deja su participación en el informe tras más de 6 años de colaboración con la crónica del Andalucía y a quien agradecemos su implicación. Al informe 2022 se incorpora la Profesora Nuria Magaldi Mendaña, Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba responsable de la crónica legislativa y la Profesora M^a Reyes Pérez Alberdi, profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide, responsable de la crónica de Andalucía. También se retoma la crónica de derecho comparado bajo la coordinación del Profesor Andrea Romano, Lector de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

El *Informe de Comunidades Autónomas 2022* será presentado en el Foro de las Autonomías en el segundo semestre de este año en el Senado.

Natalia Caicedo
Coordinadora del *Informe de Comunidades Autónomas*

I. VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2022

*Javier García Roca, Ana Carmona Contreras
y David Moya Malapeira
Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Sevilla
y Universidad de Barcelona*

Sumario: 1. Introducción. 2.- Gobiernos autonómicos de coalición, elecciones anticipadas y actividad legislativa autonómica. 3.- Crisis económica, Fondos *Next Generation*, y financiación de las Comunidades Autónomas. 4.- Reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios. 5.- Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. 6.- Leyes estatales con impacto territorial. 7.- La rebaja del conflicto político en Cataluña y el avance del diálogo.

1. Introducción

Crecimiento económico y guerra en Ucrania. Adelantaremos una síntesis del resto de la valoración general con afán propedéutico. Tras la pandemia del coronavirus, el 2022 fue un año de recuperación económica, con un crecimiento del 5,5%, por encima de la media de la Unión Europea; si bien hubo desigualdades en la mejora entre las Comunidades Autónomas. También bajó la tasa de desempleo, creándose 280.000 empleos, pero igualmente con diferencias por Comunidades Autónomas. Pese a que el porcentaje de paro sigue siendo muy elevado: un 12,9% de la población activa. Los beneficios empresariales crecieron significativamente más que los salarios, y, en 2022, se ha suscitado una notable presión sindical para su subida. Igualmente, la deuda pública se redujo hasta el 113,1 % del PIB, cifra también elevada. No obstante, la guerra de Ucrania destrozó las previsiones sobre la inflación que se encaramó a un 5,7%, debido a los serios problemas energéticos, con subidas en el precio del gas y de los intereses de las hipotecas inmobiliarias.

Fondos Next Generation. Este programa de fondos europeos tuvo un significativo impacto como motor del crecimiento económico, impulsado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia autorizado por la Comisión Europea que supone nada menos que un total de unos 140.000 millones de euros; a ese impacto se unieron la recuperación de la actividad turística y las exportaciones. Se lograron ejecutar un 75% de los fondos desembolsados en 2021 y 2022, suponiendo unos 47.200 millones de euros, de los cuales 20.600 millones se transfirieron a las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de este escenario, los ingresos públicos aumentaron el 43% del PIB.

Competitividad fiscal entre Comunidades Autónomas versus gravámenes temporales energéticos por el Estado. Ha continuado en 2022 la tendencia a las rebajas fiscales -o a las supresiones- por parte de bastantes Comunidades Autónomas en los impuestos cedidos, en especial, Sucesiones, Donaciones y Patrimonio. Esta situación genera un federalismo fiscal competitivo y por tal razón dedicamos al estudio de la cuestión tres ponencias en este Informe. Cabe pensar si no es contradictorio beneficiarnos de los Fondos *Next Generation*, sufragados con dinero de contribuyentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, a la vez que bajamos los impuestos autonómicos. Justo en sentido contrario, el Estado aprobó una Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y la creación del impuesto sobre grandes fortunas; habrá que ver el incremento de los ingresos tributarios que produce.

Financiación de las Comunidades Autónomas y endeudamiento. De nuevo finalizó el año sin que se reformara la financiación de las Comunidades Autónomas. Una omisión que lleva pendiente desde 2014, la reforma es urgente, pero no se afrontará como pronto hasta después de las elecciones generales, y lo cierto es que no se atisban pactos. El modelo de 2009 se ha mostrado resistente, mas ha generado un laberinto de fondos de financiación extraordinaria de las Comunidades Autónomas de compleja inteligencia. Las Comunidades Autónomas acabaron 2022 con un déficit del 1,4%. A la vez, el volumen de endeudamiento de las mismas con el Estado ha seguido creciendo y tiene que ver con el gasto autonómico en los servicios públicos esenciales. Todo el sistema de financiación ordinario, extraordinario y de endeudamiento tiene una gran opacidad y hace imposible el control parlamentario y la creación de opinión pública: es un dominio de los ejecutivos. Esta situación supone un cierto déficit democrático en un sistema parlamentario.

Elecciones anticipadas en Castilla León y Andalucía. Hubo disoluciones anticipadas y concurrencias electorales en estas dos Comunidades Autónomas, rompiéndose los Gobiernos de coalición entre el PP y Ciudadanos. Los resultados de la fuerza mayoritaria, el PP, fueron buenos y, en cambio, supusieron un colapso para el socio minoritario, Ciudadanos, que se desplomó en el número de escaños. La participación electoral fue baja en ambos casos. En Castilla y León, el PP se vio obligado a formar un gobierno de coalición con Vox, que multiplicó sus escaños y entró en una coalición gubernamental por vez primera; el PSOE, IU, y Unidas Podemos no obtuvieron buenos resultados. Mientras, en Andalucía, el PP logró formar gobierno en solitario y obtuvo los mejores resultados de su historia en la Comunidad, beneficiándose de la pérdida de votos de Ciudadanos.

Reformas de los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos de Aragón y las Islas Baleares se reformaron para suprimir el aforamiento de los diputados y de los miembros de ambos Gobiernos autonómicos. Una senda que ya habían seguido otros años Cantabria y Murcia. Hay pues distintas opciones en los estatutos de autonomía sobre los aforamientos. Pero estimamos que no

ha habido un debate de gran calado sobre las razones para la supresión de una prerrogativa objetiva de los parlamentos que no es un mero privilegio subjetivo. En Aragón, también se asignó en la reforma estatutaria un número mínimo de Diputados por provincia, dado el serio problema que entraña la despoblación y para asegurar la representatividad de todos los territorios.

Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. No ha habido una actividad jurisprudencial muy intensa, no obstante, tampoco grandes retrasos en las decisiones por sentencia. Volvió a haber dilaciones indebidas en las renovaciones de los magistrados constitucionales. Es significativo que las controversias competenciales parecen descender en número por varias razones, centrándose el mayor número en Cataluña. La insoportable levedad de las bases ha vuelto a ser la razón de la mayor parte de las controversias, lo que hace preciso volver a plantearse si es correcta la jurisprudencia constitucional que admite como compatibles los conceptos material y formal de bases y sienta frecuentes excepciones al principio de preferencia de ley, admitiendo constantemente la introducción de bases en reglamentos. Este año ha habido conflictos en materia de: policías locales; precios de los arrendamientos de vivienda, abriendo una discusión acerca de si los topes son elementos esenciales de las obligaciones contractuales o ingredientes de las políticas sociales; caza y recursos cinegéticos; prevalencia del Derecho estatal; procedimiento y silencio administrativo; costas y autonomía local; y mancomunidades municipales. También se ha discutido sobre el principio de integración territorial ex art. 139.1 CE como límite a los tributos autonómicos, para salvaguardar la igualdad de derechos y deberes de los españoles.

Incremento de la potestad legislativa del Estado y descenso de los decretos leyes. Subió la actividad legislativa en 2022, aprobándose 15 leyes orgánicas, de ellas 2 reformas de Estatutos de Autonomía, y 39 leyes ordinarias, mientras que fueron 22 el año precedente. La cifra evidencia la existencia de una mayoría parlamentaria que apoya las iniciativas gubernamentales. En cambio, descendieron los decretos-leyes con un total de 20 frente a los 32 aprobado en 2021. Hubo leyes tributarias con impacto autonómico y modificaciones tributarias del Concierto vasco y el Convenio navarro. Se reguló el estatuto marco del personal sanitario interino y provisional. Finalmente, se aprobó una importante Ley General de Comunicación del Audiovisual que permite a las Comunidades Autónomas dictar normas de desarrollo.

Creación de conferencias sectoriales. Iniciaron su andadura dos conferencias creadas en el año anterior, por un lado la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, que sustituye al Consejo para la Unidad del Mercado. Por otro lado, el Consejo Territorial de Memoria Democrática, pues recordemos que las competencias para la localización, exhumación e identificación de las personas son de las Comunidades Autónomas.

La reducción de la intensidad del conflicto político en Cataluña. Lentamente, el llamado *procés*, entendido como un proceso unilateral hacia la in-

dependencia completamente al margen de la Constitución, parece haberse replegado notablemente tras la mejora de la economía, el freno a la judicialización del conflicto y la apertura de un diálogo político. Pese a que persiste una aspiración soberanista en una parte de la ciudadanía en Cataluña. Se rompió el Gobierno de coalición entre *Junts per Catalunya* y ERC, dos fuerzas políticas que muestran distintos entendimientos de las relaciones con el Estado y de la Mesa de diálogo. Una asociación de partidos que había venido impulsando el *procés* durante muchos años. La ruptura del Gobierno de coalición abrió la puerta a acuerdos transversales, más allá de la férrea dinámica de bloques separados entre soberanistas y unitarios. La Mesa de diálogo alcanzó diversos acuerdos sobre la reforma del Código Penal en los delitos de sedición y malversación, el respeto a la legalidad y el uso del catalán en la enseñanza. No obstante, se produjeron dos episodios de conflicto. Primero, el espionaje por el CNI de líderes independentistas: el llamado caso “Pegasus”. Y la controvertida ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña que imponía el uso de un mínimo del 25% del castellano en la educación como lengua vehicular. Un Decreto-ley, transformado en Ley de conversión, entendió que para implementar la sentencia la solución pasaba por realizar la ponderación en cada centro educativo sin establecer un porcentaje concreto. No contento con esta solución, el Tribunal Superior de Justicia planteó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Urge esperar.

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

Elecciones anticipadas en Castilla y León y Andalucía. En 2022 tuvieron lugar dos procesos electorales de ámbito autonómico. La primera cita fue en Castilla y León, el 13 de febrero, y la segunda en Andalucía, el 19 de junio, ambas elecciones fueron consecuencia de disoluciones anticipadas. La fuerza política mayoritaria en los precedentes Gobiernos de coalición, el *Partido Popular* (PP), revalidó esta condición tras las votaciones, manteniéndose al frente de los mismos, si bien con resultados dispares. En ambas Comunidades Autónomas, la fuerza política que ostentaba la condición de socio minoritario de la coalición gubernamental era *Ciudadanos* y obtuvo unos muy malos resultados: un solo escaño en Castilla y León, mientras anteriormente contaba con 13, y ninguno en Andalucía donde tenía 21. Estos son dos rasgos comunes de ambos procesos electorales, pasemos a analizar las diferencias.

Pérdida de confianza de los miembros del Gobierno de coalición en Castilla y León. En Castilla y León, la disolución anticipada y la convocatoria de elecciones, transcurridos tan sólo dos años y medio de la Legislatura, fue justificada por el presidente de la Junta, el Señor Fernández Mañueco, alegando la pérdida de confianza en *Ciudadanos* como socio de gobierno, por el temor a la presentación de una moción de censura, como la que se produjo

el año anterior en las Comunidades de Murcia y Madrid. Era la primera vez que los comicios autonómicos se celebraban de forma anticipada en Castilla y León. Pero no faltó quien pensó que el PP intentaba beneficiarse de las malas expectativas electorales de Ciudadanos y reforzar su posición hegemónica. Hubo una fuerte caída en la participación ciudadana, que quedó en el 58.8%, situándose en unos 12 puntos por debajo de las anteriores elecciones, y las malas expectativas de Ciudadanos se confirmaron, sin embargo, no hubo un serio crecimiento del PP como se esperaba.

Parlamentarismo fragmentado y resultados electorales. En efecto, surgieron unas Cortes en Castilla y León con una representación muy fragmentada con hasta 8 fuerzas políticas. Si bien el PP logró un limitado incremento en su número de escaños (de 29 pasa a 31), quedó muy lejos de la mayoría absoluta (41 procuradores) que le hubiera permitido gobernar en solitario. Tal circunstancia le obligó a buscar un apoyo para formar gobierno. La solución fue forjar una coalición con Vox que, por primera vez, pasó a integrarse en un gobierno autonómico. Esta fuerza política se erigió en un elemento clave, ya que obtuvo unos resultados espectaculares, y pasó de tener un solo escaño en la anterior legislatura, hasta conseguir 13 en las nuevas elecciones. Un resultado justamente inverso al cosechado por Ciudadanos, que redujo sus 13 escaños anteriores a tan solo 1. En el espectro de la izquierda, las distintas fuerzas políticas se situaron muy por debajo de sus expectativas. El PSOE perdió 7 procuradores (de 35 pasa a 28); mientras Izquierda Unida (IU) y Podemos, a pesar de concurrir juntos a las elecciones, solo fueron capaces de conservar el escaño que había antes obtenido en solitario IU. Por su parte, las dos fuerzas políticas de ámbito local que contaban con representación parlamentaria, Unión del Pueblo Leonés y Por Ávila, lograron mantenerse: en el primer caso, incrementando en 2 su número de procuradores y en el segundo, conservando el escaño precedente. En el capítulo de novedades, llama la atención la presentación de candidaturas, vinculadas al fenómeno de la “España vaciada”, en Burgos, Palencia, Soria y Valladolid; de ellas, la única que logró representación fue “Soria ya”, que obtuvo 3 escaños, erigiéndose en la fuerza política más votada en dicha circunscripción provincial.

La falta de aprobación de los Presupuestos como detonante electoral en Andalucía. En las elecciones celebradas en Andalucía, la causa de la disolución anticipada -sólo seis meses antes de que finalizara la legislatura- se cifró por el presidente de la Junta, el señor Moreno Bonilla, en “razones técnicas”. Tal etiqueta aludía a la situación creada como consecuencia del rechazo del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad. En esta situación, la negativa de Vox a aceptar los Presupuestos se mostró como un factor determinante, pues marcó el fin de su apoyo externo hasta entonces prestado al Gobierno de coalición integrado por Populares y Ciudadanos.

Resultados electorales. El porcentaje de participación ciudadana en estas elecciones anticipadas, de forma similar a lo indicado en Castilla y León, también fue bajo, quedándose en un 56.6%. Los resultados deben exponerse

empezando por el hundimiento de Ciudadanos que de 21 escaños pasa a no tener ninguno. No menos importante es el fuerte crecimiento que experimenta el PP. Esta fuerza política logra los mejores resultados electorales de su historia en Andalucía, alcanzando la mayoría absoluta gracias a los 58 diputados que obtuvo. Puede afirmarse pues la consolidación de la tendencia iniciada en las elecciones anteriores, que marcaron el punto final a 36 años de gobiernos socialistas al frente de la Junta de Andalucía. La holgada victoria de los populares debe ponerse en conexión con la suerte corrida por sus dos directos competidores. Por lo que se refiere al espacio de centroderecha, el PP fue el prácticamente único beneficiario del trasvase de votos provenientes de Ciudadanos. Respecto del ámbito situado más a la derecha de los populares, suponiendo una neta diferencia con Castilla y León, Vox sucumbió ante la fuerza de los populares, sin que la figura de la Sra. Olona, candidata a la presidencia de la Junta de Andalucía, se mostrara capaz de contrarrestar a su directo adversario, el Señor Moreno Bonilla; más tarde la candidata renunciaría al liderazgo político de dicha formación. En el espectro de la izquierda, por su parte, se produjo un panorama escasamente halagüeño: el PSOE perdió 3 escaños, quedándose en 30 y cosechando así los peores resultados electorales de su historia en la Comunidad, sin que el liderazgo del Sr. Espadas lograra despuntar con claridad. A ello debe sumarse que la división a la izquierda de los socialistas fue objeto de seria reprobación electoral. En efecto, si en la anterior legislatura la coalición Unidas Podemos (UP) contaba con 17 escaños, ahora, al concurrir fragmentada en dos fuerzas experimentó un importante retroceso, quedándose sólo con 7. Por un lado, se presentó la formación “Por Andalucía”, integrada por un conglomerado de partidos minoritarios; debe señalarse que, a pesar de que esta fuerza política contaba con integrar a Unidas Podemos, la incorporación no se produjo formalmente y la integración de sus candidatos en las listas se llevó a cabo como independientes. Fueron 5 los escaños obtenidos por esta coalición. Por otro lado, concurrió “Adelante Andalucía”, formación liderada por Doña Teresa Rodríguez, la otrora líder de UP en Andalucía, obteniendo 2 diputados.

Actividad legislativa autonómica: igualdad. Seleccionaremos algunas regulaciones autonómicas de entre las más relevantes, agrupadas por ámbitos materiales. Respecto de la promoción de la *igualdad*, leyes de remoción de obstáculos y eliminación de la discriminación por razones de orientación sexual se han aprobado diversas leyes autonómicas encaminadas a promover una situación de igualdad real y efectiva tanto mediante el reconocimiento de derechos como a través de la creación de políticas públicas. Mencionaremos la Ley 5/2022, de 6 de mayo, de diversidad sexual y derechos LGTBI en Castilla-La Mancha; y la Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad y de reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja. También la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de modificación de la ley previa en materia de igualdad entre mujeres y hom-

bres, que lleva a cabo una actualización de la normativa precedente, incorporando respuestas a los nuevos retos.

Sectores sociales con menos recursos. Ha habido respuestas legislativas para hacer frente a las situaciones de necesidad en la que se encuentran aquellos sectores sociales con menos recursos y que han resultado especialmente damnificados tanto por la crisis sanitaria causada por la pandemia, como por las consecuencias de la guerra en Ucrania. En esta línea se enmarcan: el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Andaluza, sobre diversas medidas sociales de transformación de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía en medidas de prestación complementaria a la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital; la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la Renta Canaria de Ciudadanía; la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de garantía de ingresos y para la inclusión; la Ley 6/2022, de 9 de mayo, de La Rioja, de incremento excepcional para la renta de la ciudadanía en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania. En Aragón, se aprobaron distintos decretos-leyes que habilitaban incrementos extraordinarios sobre las prestaciones autonómicas complementarias al Ingreso Mínimo Vital. Un similar *modus operandi* fue seguido en la Comunidad Valenciana, habiendo hecho uso el Gobierno autonómico de su potestad legislativa extraordinaria para articular medidas de choque orientadas a paliar los efectos de la inflación y la crisis energética.

Cooficialidad lingüística. Una mención específica merece el tema de la cooficialidad lingüística, y debe llamarse la atención sobre dos leyes autonómicas. En primer lugar, la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación en las *Islas Baleares*. Se trata de una norma que ve la luz transcurridos 25 años desde que esta Comunidad Autónoma recibiera la transferencia de las competencias correspondiente en materia de educación y que contiene una regulación integral de la misma. En lo que respecta al tema lingüístico, este texto legislativo asume tanto el contenido de la Ley de Normalización Lingüística precedente, como el denominado “Decreto de Mínimos”. Es importante hacer hincapié en que dicho marco normativo viene a garantizar la enseñanza en catalán y castellano en las aulas de los centros educativos baleares. Atendiendo a esta premisa, se constata que la nueva ley educativa asume y da continuidad al modelo lingüístico previo.

Como contrapunto al caso balear, la gestión del tema muestra un carácter más controvertido en la Ley aprobada por la Comunidad Autónoma de *Cataluña* de la que daremos noticia en el último epígrafe de esta valoración general al hablar específicamente del conflicto político en dicha Comunidad.

Vivienda. Una última referencia es la aprobación en Cataluña de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el *ámbito de la vivienda*. Se trata de una norma orientada a recuperar las medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda previstas en el Decreto-ley 17/2019 y anuladas por el

Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022. Mantiene la previsión de expropiación forzosa temporal de viviendas vacías por causa de interés social y, asimismo, procede a incorporar mejoras técnicas que buscan agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales obligatorios. Puede que se abra una discusión sobre la vinculación a la doctrina establecida en las sentencias constitucionales precedentes.

3. Crisis económica, Fondos Next Generation y financiación de las Comunidades Autónomas

Crecimiento económico y consecuencias de la guerra en Ucrania. Tras dos años de secuelas de la pandemia, el 2022 fue un momento de recuperación económica con un crecimiento que el director de Funcas ha calificado de elevadísimo, incluso por encima de la media de la zona euro. Pese a que se distribuyó de manera desigual entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su estructura productiva. El PIB creció el 5,5%, superando lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado. Los dos archipiélagos, Baleares y Canarias, fueron las Comunidades que más crecieron. El mismo servicio de estudios y las previsiones de la Comisión Europea pronostican que, a finales de 2023, habrá una desaceleración o ralentización económica, pero el conjunto de la economía española y la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas habrán recuperado el nivel anterior a la pandemia en 2019, tras la intensa recesión de 2020. No obstante, la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022 ha frenado la economía europea y las expectativas, desincentivado las inversiones, encarecido fuertemente el precio de la energía, especialmente del gas, así como ha generado inflación y la subida del tipo de interés de las hipotecas a tipo variable para una mayoría de las familias. La guerra destrozó las previsiones sobre la inflación que finalmente alcanzaron un 5,7%, mientras el Banco Central Europeo creía que la subida del IPC era temporal y la inflación iba a situarse en un 1,6%.

Bajada de la tasa de paro. La economía cerró el 2022 con la creación de 280.00 empleos y un crecimiento del 5.5%. Son dos muy buenos datos. La tasa de paro siguió descendiendo, pese a que sigue siendo todavía un 12,9% de la población activa; se espera que baje algo al 12,3 % en 2023 según las mismas fuentes. No obstante, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea. De nuevo, hubo sensibles desigualdades entre Comunidades Autónomas. No obstante, mientras los salarios crecieron un 6% en 2022 los márgenes empresariales lo hicieron un 15%. Puede decirse que los beneficios empresariales ganaron terreno y los sueldos lo perdieron; de hecho, en mayo de 2023, los sindicatos han anunciado negociaciones y movilizaciones a favor del incremento salarial.

Impacto en el PIB de los Fondos Next Generation y transferencias a las Comunidades Autónomas. El estímulo de los fondos europeos *Next Generation* es el motor principal de ese crecimiento, así como la recuperación de la

actividad turística (con 71,6 millones de llegadas en 2022 y un buen gasto medio por viajero) y también las exportaciones. Se confirma pues que estos Fondos son “una oportunidad única para la modernización del país” en palabras de la Señora Calviño, Vicepresidenta primera y Ministra de Asuntos Económicos. España ha ejecutado el 75% de los fondos europeos previstos en los Presupuestos de 2021 y 2022, acelerándose el ritmo en el segundo; son unos 47.200 millones de euros según el III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación. Del total de los fondos ejecutados, unos 20.600 millones se han transferido a las Comunidades Autónomas, favoreciendo la gobernanza; y otros 4.900 millones los han recibido los Ayuntamientos. El *Informe de Comunidades Autónomas* de 2021, no obstante, recogió algunas críticas por parte de las Comunidades Autónomas sobre su falta de participación en la planificación y orientación de los fondos. El Gobierno estima que la marcha de éstos es buena y que previsiblemente podrá ejecutar su totalidad, lo que tendría un impacto entre 2,6 puntos y 3 puntos porcentuales del PIB. Como consecuencia de la razonable marcha de la economía y de las políticas públicas relacionadas con los *Fondos Next Generation* y el Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, los ingresos públicos aumentaron al 43% del PIB.

Competencia fiscal entre Comunidades Autónomas: rebajas autonómicas versus impuesto estatal energético, de entidades de crédito y grandes fortunas. Lleva tiempo produciéndose rebajas fiscales en varias Comunidades Autónomas, lo que se trata de justificar bien como medidas contra la inflación bien defendiendo que el dinero debe estar en manos de los contribuyentes. La controversia –y la competencia entre Comunidades Autónomas– comenzó hace una década con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en Madrid, que es la Comunidad donde menos impuestos se pagan. También se ha rebajado allí la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es un impuesto compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales pueden regular la escala autonómica, el mínimo exento y aprobar deducciones. En lado opuesto a Madrid, la Comunidad Valenciana es la que más grava las rentas altas, al igual que Cataluña, pero Valencia ya ha anunciado la bajada del tramo autonómico. En definitiva, se discuten y proponen rebajas fiscales en impuestos cedidos. Prácticamente seis Comunidades Autónomas han suprimido el Impuesto de Sucesiones: Cantabria, Andalucía, Murcia, Extremadura, Madrid y Castilla y León; y en Donaciones la tendencia es la misma. Respecto del Impuesto sobre Patrimonio, igualmente cedido a las Comunidades Autónomas, que pueden modificar el mínimo exento, el tipo de gravamen y aplicar bonificaciones y deducciones, Madrid lo bonifica al 100% y no recauda. Andalucía y Murcia, igualmente gobernadas por el PP, parecen seguir la misma senda. Con relación al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, el impuesto cedido que más recauda es donde menos rebajas ha habido, pero los tipos varían también sensiblemente entre Comunidades Autónomas. Estas diferencias, generadoras de un verdadero “federalismo fiscal competi-

vo”, suscitan interrogantes y por eso este Informe de 2022 incorpora tres estudios monográficos sobre competitividad fiscal, que ya se ha convertido en un tema central del Estado autonómico. La controversia reside en si tiene sentido o, en cambio, es contradictorio, que España reciba 140.000 millones de euros de fondos europeos para la recuperación que vienen de impuestos de Estados miembros de la Unión, mientras las Comunidades Autónomas están bajando los impuestos. Algunos hablan de “demagogia fiscal” y de una espiral de bajadas entre las Comunidades Autónomas por razones electorales.

En sentido contrario, incrementando la recaudación, si bien es difícil medir el impacto real de estas medidas, las Cortes Generales aprobaron la *Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas*, y se modifican determinadas normas tributarias.

Reducción de la deuda pública. El año 2022 se cerró con una reducción de la deuda pública que alcanza el 113,1 % del PIB (era el 120,4 en 2020). Un descenso motivado por la mejora de la economía y por el aumento de los ingresos fiscales que a su vez en parte se explica por la subida de la inflación. Pero el montante de la deuda pública sigue siendo elevado y la evolución de los tipos de interés supone un riesgo; de hecho, en 2023 el Banco Central Europeo ha dado noticia de su decisión de dejar de comprar deuda de los países miembros de la eurozona, lo que hace previsible mayores cargas en el pago de los intereses de la deuda. El Gobierno ha enviado a Bruselas un Plan de Estabilidad en el período 2022-2025, que ha recibido algunas críticas de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) por su optimismo en los cálculos y limitaciones a medio plazo. Lo cierto es que el gasto de las Administraciones públicas se elevó significativamente, en el último trimestre de 2022, en un 25% respecto del trimestre anterior, si bien también creció el empleo público. La recaudación tributaria se disparó con una fuerte alza hasta un 17% gracias a la recuperación de la actividad y de la inflación.

Financiación de las Comunidades Autónomas: ausencia de revisión del modelo y progresiva retirada de recursos extraordinarios. Conforme señalan Ruiz-Huerta, Loscos y Tránchez en su crónica, el año 2022 finalizó con la certeza de que la reforma de la financiación autonómica, que lleva pendiente nada menos que desde 2014, tendrá que esperar a la próxima Legislatura, después de las elecciones generales. Este retraso en la revisión del sistema carece de cualquier justificación y existe un generalizado consenso en la necesidad y urgencia de la revisión, pero harán falta compromisos entre Comunidades Autónomas y las fuerzas políticas que hoy por hoy no parecen cercanos. Si bien el modelo de 2009 ha evidenciado una gran resiliencia y capacidad de adaptación y funcionamiento. Pero ha hecho necesario un verdadero laberinto de diversos fondos, complejos y opacos, de financiación extraordinaria y al margen del sistema de financiación común. También en 2020 se retiraron pro-

gresivamente los recursos extraordinarios canalizados durante la pandemia. Esta reducción de los ingresos al margen del sistema de financiación contribuyó a que las Comunidades Autónomas cerrasen el ejercicio de 2022 con un déficit del 1,4 % del PIB, muy superior al del año anterior, configurando el peor dato de los niveles de gobierno. Pese a que los principales impuestos son compartidos con las Comunidades Autónomas, la gestión y recaudación de la mayor parte de los tributos corresponde al Estado.

Volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas con el Estado. Se mantiene un constante endeudamiento con el Estado que es el principal acreedor de las Comunidades Autónomas, llegando a ser un 58,6% en 2022, lo que no incentiva la vuelta a una financiación ortodoxa a través de los mercados que suelen presentar condiciones más duras, mientras el Estado tiende a flexibilizar constantemente las condiciones de pago con renegociaciones de la deuda. No parece un buen modelo de relaciones intergubernamentales y menos aún de estabilidad presupuestaria y freno al endeudamiento y existe ya un debate al respecto. Muy probablemente este volumen de deuda autonómica condicione la negociación del sistema de financiación. Tiene en buena medida que ver con las necesidades de gasto en los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia. Pero con estas cifras de endeudamiento es difícil llevar a cabo políticas autonómicas propias.

Diferencias entre el régimen común y el foral. Sigue habiendo problemas en la convergencia de ambos sistemas, y es uno de los problemas pendientes en la reforma del sistema de financiación, debiendo calcularse adecuadamente y con mayor precisión y extensión las cargas no asumidas por el modelo del cupo, así como su contribución a la solidaridad y mecanismos de compensación con el resto de las Comunidades Autónomas. Una cuestión con cierta opacidad y cuya transparencia podría mejorar.

Rendición de cuentas, transparencia y control parlamentario, y desigualdades entre territorios. Desde la lógica democrática de un sistema parlamentario, cabe preguntarse por la transparencia de este modelo, y la rendición de cuentas y viabilidad del control de las Cortes Generales, pues, por su misma oscuridad, fundada en la negociación, la financiación autonómica parece configurar un dominio de los ejecutivos: un *arcana imperii*. La ausencia de un verdadero Senado territorial dificulta esta labor de debate parlamentario, que queda en manos, como alternativa, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que expresa sus decisiones en densas ecuaciones y no en narrativas políticas. La dependencia de las Comunidades Autónomas del Gobierno de la nación sigue siendo elevada y condiciona un ejercicio efectivo del autogobierno. Son asimismo remarcables las desigualdades por territorios con mayor o menor capacidad fiscal por habitante, pese a que se reducen con la nivelación. De todo ello se da cumplida información con numerosas estadísticas en la crónica de Ruiz-Huerta y otros.

4. Reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios

Reformas de estatutos de autonomía y aforamientos. Debemos hacer referencia a las modificaciones de los Estatutos de Aragón y de las Islas Baleares aprobadas, respectivamente, como Leyes Orgánicas 1/2022, de 8 de febrero, y 15/2022, de 27 de diciembre. En una línea similar a lo sucedido en Cantabria y Murcia en 2021, estas reformas estatutarias suprimieron la prerrogativa del aforamiento de los diputados y los miembros del Gobierno autonómico. Dado lo limitado de la reforma y los debates previos en el Congreso, en su paso por el Senado, no se presentaron ni enmiendas ni propuestas de veto, debatiéndose directamente la reforma en el Pleno de la Cámara, sin dictamen por parte de la Comisión General de Comunidades Autónomas. Hay pues una línea divisoria entre las Comunidades Autónomas que mantienen este fuero y las que lo han suprimido. Pero, en uno u otro caso, no ha tenido mucho contenido el debate sobre la funcionalidad y eficiencia de una prerrogativa objetiva de las Cámaras, en aras a un funcionamiento regular, sin dilaciones y obstáculos derivados de denuncia o querellas de particulares más o menos temerarias, lo que no es un mero privilegio subjetivo de los parlamentarios. La controversia es más compleja.

Número mínimo de diputados por provincia. En el caso del Estatuto aragonés, existía además un segundo objetivo. Se modifica el número de diputados que corresponde a cada una de las circunscripciones electorales que conforman la Comunidad Autónoma, garantizando un número mínimo de 14 escaños por provincia. La razón está en el preocupante avance del despoblamiento de algunas provincias; la reforma estatutaria busca mitigar su pérdida de representatividad.

Reformas reglamentos parlamentarios: Congreso de los Diputados, La Rioja y Canarias. En 2022, apenas se aprobaron reformas de los Reglamentos parlamentarios a diferencia de otros años. Quizás la modificación más destacable sea la Reforma del art. 82.2 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, de 26 de mayo de 2022, para facilitar el voto telemático en casos de embarazo, maternidad o paternidad, enfermedad o situaciones de especial gravedad, modalidad de votación que se había consolidado como consecuencia de la pandemia. Si bien, a finales de 2022, se tramitaron algunas proposiciones de reformas de Reglamentos parlamentarios autonómicos que serían aprobadas ya entrado el 2023. Así ocurre con la modificación del *Reglamento de la Cámara de La Rioja*, aprobada el 25 de enero de 2023, que fue reformado con el fin de que la Junta de Portavoces pasara a ser únicamente oída en la fijación del orden del día, y que establece asimismo el número mínimo de diputados para constituir un Grupo parlamentario. La primera modificación responde a una serie de acontecimientos políticos ligados al paso a la condición de diputada no adscrita de la Sra. Romero Alonso tras abandonar Podemos y ser calificada como tráfuga por la Mesa, una decisión cuya legitimidad la afectada discutía. El asunto que llevó

a la interposición de un interesante recurso de amparo parlamentario, que fue admitido a trámite.

En abril de 2023, se aprobó asimismo una proposición de reforma de varios artículos del *Reglamento del Parlamento de Canarias*, que contiene importantes previsiones sobre el régimen de incompatibilidades y dedicación de los diputados, adscripción a los grupos parlamentarios, y asignaciones, y que, por su importancia, será objeto de análisis en el informe del próximo año. De igual manera, en el próximo informe se analizará en profundidad la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias acontecida en marzo de 2023, pues supuso la completa derogación del anterior Reglamento de 18 de junio de 1997.

Dos amparos y un recurso en materia parlamentaria. Tres asuntos parlamentarios ante el Tribunal Constitucional deben ser reseñados. Por un lado, la interesante Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022 que se pronuncia sobre una laguna del Reglamento de la Asamblea de Madrid, pues a pesar de contener el Estatuto de Autonomía de la Comunidad el mandato de que los Grupos parlamentarios participen en la *Mesa de la Asamblea* en proporción al número de sus miembros, el Reglamento de la Cámara no incluye ninguna regla específica de proporcionalidad en la regulación del procedimiento de elección. Una circunstancia que permitió la exclusión de Mas Madrid. El Tribunal recuerda que, si bien la *proporcionalidad en la representación* no se traduce necesariamente en una fórmula matemática, según constante jurisprudencia constitucional, el mandato estatutario debe orientar la interpretación y aplicación de las normas que rigen la formación de la Mesa. Es igualmente interesante el recurso de amparo presentado por una parlamentaria de Vox contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que limitaban su capacidad de actuación como integrante del Grupo Mixto en comparación con el resto de grupos parlamentarios, recurso resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022 estimando parcialmente sus pretensiones.

También destacable fue la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad en 2022, presentado por el Grupo parlamentario de Podemos en el Congreso de los Diputados contra la reforma urgente y parcial del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 1 de diciembre de 2021, que incluía la obligación de que el acuerdo de *retirada de iniciativas de reformas estatutarias* ante las Cortes Generales fuera adoptado por el mismo quorum de votación requerido para la aprobación de aquéllas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto.

5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial

Baja actividad jurisprudencial y retrasos en las renovaciones parciales. El número de sentencias ha vuelto a ser bajo en 2022, veintisiete, frente a diecisiete en 2021 cuando estábamos en mitad del Coronavirus. Los retrasos in-

justificados de más de dos años en la renovación parcial del Tribunal Constitucional por el Congreso de los Diputados, que ralentizan siempre el trabajo de la jurisdicción constitucional, tampoco ayudaron. Los magistrados designados por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial no se nombraron hasta enero de 2023 con seis meses de dilaciones. Tampoco se ha sustituido la baja por enfermedad del magistrado Señor Montoya Melgar. Sin embargo, puede que estas dilaciones indebidas en las renovaciones no sean la única causa de la baja actividad jurisdiccional, ni siquiera la más importante, y que haya otras razones más profundas o estructurales relacionadas con la organización de trabajo, y con la tendencia desde hace tiempo a la reducción de las controversias competenciales. Significativamente, no ha habido demandas a instancia de las Comunidades Autónomas en 2022. Son además todos los asuntos, conflictos de competencias relativos al ejercicio de la actividad legislativa, sin que haya habido conflictos positivos de competencias frente a disposiciones y actos. Pero, como razona en su crónica Marc Carrillo, la cifra de veintisiete tampoco es real, porque ocho son cuestiones de inconstitucionalidad referidas a competencias en función pública sobre un precepto resuelto el año anterior, y se pronuncia la pérdida sobrevenida del objeto.

Diligencia en los pronunciamientos. Como contrapartida y en el lado positivo de las cosas, continúa la tendencia a dictar sentencias pronto y sin grandes retrasos, en varios casos, generalmente en sólo dos años desde la fecha de la disposición impugnada, y, en uno, tan sólo en un año, únicamente un asunto se demoró cinco años.

Recursos del presidente del Gobierno contra leyes catalanas. Muchos son recursos de inconstitucionalidad presentados por el presidente del Gobierno contra leyes catalanas. Es un dato significativo que la conflictividad competencial se centre en Cataluña. Versan sobre las siguientes materias: ordenación del litoral; protección del derecho a la vivienda durante el Covid-19, contención de rentas en arrendamientos de viviendas y medidas de protección de las mismas, estímulo de las viviendas de protección oficial; y comercios, servicios y ferias.

Recursos de minorías parlamentarias. Un grupo de Senadores impugnaron la Ley de Presupuestos de Castilla-La Mancha, y otro grupo de Diputados la Ley del Parlamento catalán sobre contención de rentas en los arrendamientos, que también fue impugnada por el presidente del Gobierno.

Cuestiones de inconstitucionalidad de naturaleza competencial. Sigue consolidándose esta vía de cuestiones de inconstitucionalidad que encubren controversias competenciales, que eran difíciles de imaginar en los primeros años de desarrollo constitucional, pero que se han convertido en la práctica en un instrumento habitual.

Materias competenciales. Los asuntos planteados se refieren a materias muy variadas: el contenido de leyes de presupuestos del Estado, los límites a los

presupuestos de las Comunidades Autónomas, función pública, y de nuevo otro año la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, legislación sobre costas, autonomía local, legislación civil y procesal, medio ambiente, Seguridad Social y comercio interior en relación con el uso de lenguas propias.

La insoportable levedad de las bases. El protagonismo vuelve a estar otro año del lado de la conflictiva categoría de normas básicas del Estado, lo que evidencia las deficiencias de la definición material y formal de lo básico en la jurisprudencia constitucional, y su más que difícil compatibilidad. Una revisión de la doctrina jurisprudencial acaso no fuera estéril por el nuevo Tribunal Constitucional -con diferente mayoría- para evitar tantos conflictos y generar más seguridad jurídica. En efecto, es éste de las bases uno de los asuntos que debería afrontar una reforma constitucional, o al menos una mejor jurisprudencia desprovista de contradicciones.

Bases y coordinación de policías locales. Uno de los casos se suscita respecto de una Ley de la Comunidad de Madrid sobre la coordinación de policías locales (STC 17/2022). El órgano judicial que eleva la cuestión duda de la constitucionalidad de un precepto autonómico que regula la promoción de la policía local de acuerdo con la titulación académica, mientras las normas básicas del Estado se refieren también a la necesidad de superar las correspondientes pruebas selectivas. El Tribunal Constitucional estima que la contradicción con las bases es evidente, y que también afecta la regulación de las retribuciones.

Bases y medidas de contención del precio de los arrendamientos de vivienda. Es importante la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 que se pronuncia sobre un asunto de máxima actualidad en nuestros días de cara a la futura ley de vivienda, que se encuentra ahora en tramitación parlamentaria, y ha generado un gran debate. Se trata del alcance de las bases sobre la fijación del precio de los alquileres. Es una impugnación del Grupo Parlamentario Popular de una Ley catalana de 2020. El Consejo de Garantías Estatutarias ya había emitido un dictamen señalando su inconstitucionalidad por invadir competencias estatales sobre bases de las obligaciones contractuales. La sentencia entiende que el precio de una obligación contractual es un elemento esencial del negocio jurídico y la relación contractual y que su regulación debe ser común tanto en la regla general como en sus excepciones. En el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/2022 sobre la Ley catalana de medidas de promoción de viviendas de protección oficial, que anula un precepto que introducía la contención y moderación de rentas en los arrendamientos.

Sin embargo, el razonable Voto particular concurrente del magistrado Xiol Ríos discrepa de este criterio en una sentencia posterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, que enjuicia una ley catalana de apoyo a la actividad económica en locales de negocios arrendados. Xiol afirma que el legislador puede venir constitucionalmente llamado a intervenir para alcan-

zar determinadas políticas sociales no menos dignas de protección, y que es constitucional restringir la autonomía privada, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad. Los efectos de la inconstitucionalidad proclamada en esta sentencia son futuros, pues se mantiene la validez de los contratos ya celebrados.

Bases sobre recursos cinegéticos en reglamentos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2022 enjuicia una Ley de Castilla y León sobre protección ambiental y recursos cinegéticos. Se anula una norma legal autonómica que permitía la caza de lobos de ciertas especies al norte del río Duero, pero lo relevante es que se admite de nuevo que las bases estatales estén en normas reglamentarias, y que se impongan a la ley autonómica, lo que trasgrede el principio de preferencia de ley que debería inspirar las normas básicas con raras excepciones. Bien es verdad que la Orden ministerial del Estado, que se estima básica, vendría habilitada por el art. 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que simplemente establece una prohibición de especies silvestres sometidas a un régimen de protección e incluidas en un listado, pero la Ley no enumera las especies. De manera que la seguridad jurídica en la determinación de lo básico -estimamos- no era predecible una vez más.

Bases y prevalencia del Derecho estatal. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022 permite al Tribunal Constitucional limitar la obligación de los órganos judiciales de aplicar el principio de prevalencia del Derecho estatal para resolver conflictos con normas autonómicas a los casos en que se haya modificado la legislación básica del Estado con posterioridad a la ley autonómica que reproducía preceptos de las bases estatales.

Bases y silencio administrativo. Al revisar la Ley catalana de comercio, servicios y ferias de 2017, se estima que contradice las bases sentadas en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que precisa que, en el caso que no se resuelvan en tres meses ciertas propuestas o prórrogas, el silencio administrativo debe considerarse negativo (STC 117/2022).

Autonomía local y costas. Respecto de la Ley catalana de ordenación del litoral de 2020, se revisa (STC 18/2022) la atribución a los ayuntamientos de la competencia para otorgar ciertas autorizaciones para actividades en el litoral y las playas. Se discute el espacio que las leyes del Estado pueden dejar a las leyes autonómicas para regular este asunto de acuerdo con la Ley de Costas de 1988 y las previsiones de la Constitución (art. 149.1. 23 CE) y del Estatuto de Cataluña de 2006. El Tribunal reconoce que se trata de competencias ejecutivas que puede regular la Generalitat y, dado el carácter bifronte de las Administraciones locales, puede otorgarles competencias con sujeción a las normas estatales y autonómicas.

Autonomía local y facultades organizativas de las mancomunidades municipales. Una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de Sala Cuarta del Tribunal Supremo discute la atribución por una Ley anda-

luza de 2010 de la facultad de aprobación por el órgano de representación de las mancomunidades de las modificaciones de sus estatutos, por supuestamente contravenir la Ley de Bases de Régimen Local, que determina que tal facultad debe ser ejercida por un procedimiento similar al de sus constitución, esto es, por los plenos de cada uno de los Ayuntamientos asociados. El Tribunal Constitucional estima la inconstitucionalidad (STC 19/2022).

Potestades tributarias autonómicas y su límite en el principio de integración territorial ex art. 139.1 CE. Vuelve a haber asuntos sobre tributos autonómicos este año. La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022 enjuicia una cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional respecto de una Ley de Canarias de medidas administrativas y fiscales que fija el punto de conexión de la competencia de las Comunidad para determinar la cuota íntegra del impuesto cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en la Comunidad, por su posible contravención de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que prohíbe establecer obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, y al afectar la medida legislativa discutida a la fijación de residencia de las empresas dentro del territorio español. La Comunidad Autónoma alegaba como justificación fomentar la inversión en Canarias mediante el establecimiento de entidades de crédito. Sin embargo, el Tribunal Constitucional razona sobre el principio de integración del art. 139.1 CE, que afirma que todos los españoles tendrán los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y admite que este precepto no impone una uniformidad de las regulaciones, porque ello impediría un Estado descentralizado, sin embargo, la medida debe considerarse discriminatoria, porque sólo pretende favorecer a los residentes en Canarias, tratándose de forma diferente a una misma categoría de contribuyentes por el hecho de su distinta residencia.

6. Leyes estatales con impacto territorial

Incremento del número de leyes. El balance general de la producción legislativa estatal en el año 2022 arroja los siguientes resultados: se aprobaron 15 leyes orgánicas, 2 de ellas de modificación de Estatutos de Autonomía que ya han sido comentadas. En cuanto a las leyes ordinarias, fueron 39, lo que pone de manifiesto un crecimiento considerable con respecto al año precedente, cuando se aprobaron 22. Las cifras apuntan un reforzamiento de la función legislativa de las Cortes Generales esta Legislatura, lo que es importante. La capacidad de armar mayorías suficientes para sacar adelante proyectos y proposiciones de ley indica una consolidación de un bloque de apoyo a las iniciativas gubernamentales, una mayoría parlamentaria que hace posible llevarlas a término.

Descenso de los decretos-leyes. Otra novedad para reseñar viene de la mano del significativo descenso experimentado por el recurso a la figura de los de-

cretos-leyes, cuyo número se sitúa en un total de 20, frente a los 32 aprobados en 2021. Tras la superación de los peores efectos de la pandemia en 2022, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que se hallan en la base de los decretos-leyes como supuestos de hecho habilitante pasan a ser, en su mayor parte, la compleja situación derivada de la guerra en Ucrania tras la invasión rusa en febrero de 2022, y, los subsiguientes, problemas energéticos y de inflación. Sobre el total de 20 decretos-leyes aprobados por el Consejo de Ministros, 11 fueron convalidados por el Congreso de los Diputados, mientras que los 9 restantes iniciaron su trámite de conversión en leyes.

Leyes tributarias e impuestos cedidos. Es en el ámbito tributario autonómico donde vamos a encontrar un nutrido grupo de legislación estatal. A este respecto, deviene imprescindible la referencia a la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y del Código Penal. En este sentido, la Disposición Final 4ª, prevé la posibilidad de cesión a las Comunidades Autónomas del *impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos*, la incineración y “coincineración” de residuos. Se contempla la posibilidad de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias normativas tanto sobre los tipos impositivos como sobre la gestión de dicho impuesto. Avanzando un paso más, la Disposición Final 5ª viene a modificar la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. En dicho precepto, se especifican las condiciones para llevar a cabo la cesión del impuesto de referencia, así como el alcance de las competencias normativas y de aplicación atribuidas a las Comunidades Autónomas. Precisamente, en relación con este tributo resulta pertinente recordar que su creación se llevó a cabo en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Dicho texto legislativo –dotado de carácter básico en materia de medio ambiente– procede a transponer diversas Directivas europeas referidas a residuos, plásticos de un solo uso y reducción del plástico en el medio ambiente. Es esta ley la que dispone que dicho impuesto resulta susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas. Así se hizo en los últimos días de 2022 en los casos de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia e Illes Balears mediante las *Leyes 32 a 37/2022, de 27 de diciembre, de cesión del tributo*. Para el caso de las Comunidades que ya contaran con este impuesto, considerándolo tributo propio a la entrada en vigor de la ley, la *Ley 7/2022* establece que podrán mantener su gestión, liquidación, recaudación e inspección hasta tanto se establezcan los necesarios acuerdos con el Estado.

Modificaciones del Concierto Vasco y del Convenio Navarro. También con un contenido tributario encontramos las siguientes leyes ordinarias: sendas leyes de modificación de los regímenes económicos vasco y navarro, adaptándolos a determinadas reformas producidas en los últimos años. Más concretamente, se incorporan al Concierto vasco los impuestos concertados

sobre transacciones financieras y sobre determinados servicios digitales, así como una modificación del IVA. Se hace lo propio con el Convenio navarro, introduciendo junto con los impuestos ya mencionados en el caso vasco, los tributos estatales sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, el recién creado sobre depósito de residuos en vertederos y el relativo a determinados servicios digitales.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. También se llevan a cabo ajustes en materia de otros impuestos (IVA, IRPF y Sociedades) varios de ellos cedidos. Por su parte, la *Ley 2/2022, de 24 de febrero, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias*, en su Disposición Final 2ª modifica la ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, incluyendo la previsión de autoliquidación de dicho impuesto con carácter obligatorio en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Derecho de la Unión: creación de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios. En el capítulo de la legislación cuyo origen se sitúa en el ámbito del Derecho de la Unión Europea llamamos la atención sobre la *Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas*, que trae causa en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, más concretamente, de la parte dedicada al impulso de las PYMES (Componente 13). Movida por la finalidad de establecer un marco jurídico favorable al crecimiento empresarial, despliega un elenco de medidas diversas orientadas a la mejora del marco regulador y a la eliminación de obstáculos al desarrollo de actividades económicas. El objetivo último se cifra en la mejora del “clima de negocios en España”. El logro de las finalidades expuestas exigía la modificación de una serie de leyes. Especial importancia tiene la reforma que se lleva a cabo de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, sobre todo en la parte relativa a la cooperación entre Administraciones públicas. En esta línea, se crea una nueva *Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios*, la cual viene a sustituir al Consejo para la Unidad del Mercado cuyas funciones asume.

Derecho de la Unión: Política Agraria Común. También emana del Derecho de la Unión la *Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agraria Común y otras materias conexas* establece un conjunto de normas básicas y de coordinación para la aplicación en nuestro país de las ayudas provenientes de la PAC.

Derecho de la Unión: Personal estatutario temporal. Cierra el elenco de normas conectadas con el ordenamiento de la Unión Europea, el Real Decreto-ley 12/2022, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del *Estatuto marco del personal estatutario*. Este decreto-ley también muestra una conexión directa con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, resultando especialmente interesante en clave autonómica, ya que lleva a cabo la modificación del marco jurídico regulador de la temporalidad en el sector sanitario, ajustándolo a la jurisprudencia del TJUE en la materia. Si

en el año precedente ya se dio un impulso esencial a tales exigencias europeas sobre la necesaria reducción de la interinidad en el ámbito del empleo público -según se desprende de la modificación del Estatuto Básico del Empleo Público-, ahora, se sigue avanzando, estableciendo nuevas previsiones en el área de la *sanidad pública*. En este sentido, especial énfasis ha de hacerse en torno a la previsión que residencia en las Comunidades Autónomas la responsabilidad frente a “cualquier tipo de irregularidad en la contratación y nombramiento del personal estatutario temporal”.

Derechos fundamentales y servicios públicos. En el campo de la regulación de derechos y prestación de servicios públicos tiene singular importancia la *Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual*. Dado su carácter de normativa básica, este texto legislativo viene a definir un mínimo común denominador en la materia a partir del cual las Comunidades Autónomas podrán establecer normas propias de desarrollo específico. Un aspecto interesante sobre el que llamamos la atención es el relativo a aquellas Comunidades que cuentan con lengua oficial propia. En relación con las mismas se establece una serie de medidas orientadas al fomento en los servicios de comunicación audiovisual televisivos de obras audiovisuales producidas, dobladas o subtituladas en las correspondientes lenguas oficiales autonómicas. Tales medidas consisten en la previsión de programas de ayudas para incorporar subtítulos, así como para llevar a cabo el doblaje de las obras audiovisuales. Asimismo, se contempla la creación de un fondo de ayudas tanto por parte del Estado como de estas Comunidades, cuyo importe se transferirá íntegramente a los organismos competentes de los referidos entes autonómicos.

Ley de Memoria Democrática y creación de un Consejo Territorial. Finalizamos el recorrido propuesto por el conjunto de leyes estatales con incidencia autonómica trayendo a colación la *Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática*. Entre otras regulaciones, dicha ley establece un conjunto de políticas públicas integrales en dicho ámbito. Precisamente para garantizar su articulación a escala territorial se crea un *Consejo Territorial de Memoria democrática*, de composición mixta (estatal y autonómica) que asume la condición de instancia de cooperación, comunicación e información entre Administraciones Públicas. Dotada de una destacada importancia es la previsión que dispone que el procedimiento para localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas es competencia de las Comunidades Autónomas.

7. La rebaja del conflicto político en Cataluña y el avance del diálogo

¿*Vuelta a la normalidad?* Cataluña está volviendo progresivamente a la normalidad tras un largo periodo de intensas tensiones políticas derivadas del “*Procès*”, pero también causadas por el coronavirus, la judicialización del conflicto y la crisis económica. La recuperación de una relativa normalidad

en las relaciones con el Gobierno central, unidas a un entorno económico más favorable permiten avanzar en esta etapa de rebaja de las tensiones. Ello no significa que la aspiración soberanista -dividida en diversos entendimientos- haya desaparecido del debate político y social, ni impide que, por su carácter transversal, suponga un cuestionamiento de base del Estado autonómico y por ello un serio obstáculo a su consolidación y normal funcionamiento, al menos en Cataluña.

La ruptura del Gobierno de coalición. No obstante, el *procés*, comprendido como un proceso de secesión unilateral y al margen de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto de las leyes, ha entrado en hibernación según coinciden numerosos diagnósticos. Es un dato significativo la ruptura del Gobierno de coalición por *Junts per Catalunya*, alejándose de ERC y de las responsabilidades gubernamentales. La separación entre ambos partidos culmina un período de difícil convivencia articulado en torno al impulso del *procés* pero que, decaído éste, generaba entendimientos distintos sobre las estrategias a seguir. Las condiciones planteadas por *Junts* relativas a los participantes y los planteamientos en la Mesa de Diálogo con el gobierno estatal no fueron aceptadas por el presidente Aragonès; la apuesta de este por un “pacto de claridad” a la canadiense con el Estado, y la consiguiente exigencia por *Junts* de que se sometiera a una cuestión de confianza, que debe solicitar el propio presidente y a la cual se negó, acabaron por precipitar la ruptura. En octubre del 2022, la mayoría de los afiliados a *Junts* votaron a favor de abandonar el Gobierno y por una dirección del partido bicéfala pero donde se impuso la corriente rupturista sobre la posibilista. Consumada la ruptura de los socios, el Gobierno catalán fue renovado con varios consejeros nuevos elegidos entre personalidades independientes o personas ligadas a otros partidos.

La viabilidad de un gobierno con escasa mayoría. La situación política obligó a ERC a replantear una legislatura de gobierno en solitario; su exigua mayoría en el Parlamento de Catalunya (33 diputados de 135) le obligaba a buscar apoyos a la carta y en distintas direcciones. No obstante, las dudas iniciales sobre la viabilidad del Gobierno se han ido disipando, permitiendo no sólo aprobar algunos proyectos legislativos relevantes (ley de ciencia, reformas legislativas en materia de vivienda, universidades o de uso de la lengua catalana) sino también lograr fuera de plazo la aprobación de los presupuestos, así como la convalidación de algunos decretos-ley de relevancia. ERC ha sabido encontrar apoyos en el Parlamento haciendo valer su peso e influencia en Madrid, y triangulando con socialistas y comunes cuando era necesario. Se rompe así la dinámica de dos bloques absolutamente irreconciliables entre soberanistas y unitarios, un rasgo que merece subrayarse.

Inhabilitación de la Presidenta del Parlamento. Sigue siendo muy elevado el número de las sentencias españolas y en instancias europeas relacionadas con dirigentes del *procés*. Por sus implicaciones institucionales destacaremos la condena de la Presidenta de la Cámara y líder de *Junts*, la Sra. Laura Borrás, sentencia dictada poco después de la ruptura del Gobierno, en marzo de 2023,

y que la condenó a cuatro años y medio de cárcel, a trece años de inhabilitación y al pago de una multa por los delitos de falsedad en documento oficial y prevaricación administrativa. Una condena por delitos ordinarios que no solo afecta al liderazgo político de su partido, sino a la propia dirección del Parlament, que entró en una situación de interinidad tras su suspensión en el cargo, pero que con la sentencia obligó a abordar el debate sobre su sustitución.

El funcionamiento de la Mesa de diálogo, recuperación de la legalidad y reforma del Código Penal. Según Joaquín Tornos en su crónica, el año 2022 ha confirmado la rebaja de la tensión con el Gobierno del Estado, y la continuidad de la Mesa del diálogo, alcanzándose algunos acuerdos importantes que exteriorizan constantes negociaciones fuera de ella. La tercera reunión de la Mesa concluyó con cuatro acuerdos: activar reformas legislativas, salvaguardar la legalidad, blindar la nueva ley del catalán en la escuela, e impulsar el uso del catalán en el Senado y la Eurocámara. El acuerdo sobre la salvaguarda de la legalidad parece referirse a la renuncia a la vía unilateral para lograr la independencia, aunque está expresado con calculada ambigüedad. Por su parte, ERC volvió a plantear la necesidad de un referéndum, mediante un acuerdo y, en su caso, previa reforma constitucional.

Modificaciones del Código Penal. Las reformas legislativas llevaron a una polémica reforma del Código Penal, del cual desaparece el delito de sedición que pasa a llamarse “*desórdenes públicos agravados*”, así como a la modificación del *delito de malversación*, en el que se diferencian los casos en los que no ha existido apropiación de fondos públicos, creándose un nuevo delito por *enriquecimiento injusto*. La reforma produjo una fuerte crispación política y acusaciones muy duras por parte de la oposición y en muchos medios de comunicación: se acusó al Gobierno de traicionar a España, y de ceder a los intereses de los golpistas, con el único fin de mantenerse en el poder con los votos independentistas. Por el contrario, el Gobierno defendió la reforma justificando la necesidad de adecuar los tipos penales a la realidad y al Derecho de otros Estados europeos, y, sobre todo, de rebajar la tensión en Cataluña. Una mayor normalidad de la situación política catalana que, sin duda, se ha producido según todas las encuestas.

Apoyos recíprocos en las aprobaciones de las leyes de presupuestos. Al mismo tiempo, se hicieron acuerdos para aprobar los presupuestos generales del Estado con los votos de ERC, y el PSC se ofreció a apoyar los presupuestos de la Generalitat, propuesta que no fue aceptada en 2022, pero sí lo sería en 2023 después de arduas negociaciones, también con el apoyo de *En Comú Podem*.

El caso Pegasus de espionaje. Dos episodios conflictivos de especial intensidad fueron una sentencia sobre el uso del catalán en las aulas, y la divulgación del espionaje a políticos independentistas catalanes mediante el programa Pegasus. Se discutió quien había pagado y ordenado el espionaje y con qué objetivo y, en particular, cuál había sido la implicación del Centro Na-

cional de Inteligencia (CNI). El Gobierno del Estado anunció una investigación interna del CNI, cesó a su directora, y llevó la cuestión a la comisión parlamentaria de secretos oficiales. Unas actuaciones que no dieron plena satisfacción a las protestas de los afectados, y que llevarían a una votación del informe sobre este asunto en el Parlamento Europeo en 2023.

La discusión sobre el uso del catalán en las escuelas en ejecución de sentencia. Recordemos que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJ) dictó una sentencia, el 16 de diciembre de 2020, en la que establecía que en las escuelas se debía garantizar un *mínimo uso del 25% de la lengua castellana* como lengua vehicular. Recurrida en casación, el recurso se inadmitió por Auto de 23 de noviembre de 2021. En 2022, se planteó la discusión sobre la ejecución de esta sentencia. Ante la inactividad del Gobierno catalán, la Asociación por una escuela bilingüe requirió al Tribunal Superior de Justicia, quien dictó un Auto, el 9 de mayo, con el fin de garantizar la utilización de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinaran que no podían ser inferiores al 25%. Para dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, se aprobó un Decreto-ley luego transformado en Ley de conversión, que fue discutido en la Mesa de diálogo, donde se acordó defender el texto legal a pesar de no fijar porcentajes concretos de uso del catalán y castellano. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia entendió que la Ley no daba un verdadero cumplimiento a su sentencia y planteó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que fue admitida a trámite. La Ley catalana controvertida dice establecer un sistema que garantiza el dominio de las dos lenguas al finalizar la enseñanza obligatoria, y en los subsiguientes estudios no universitarios, y recuerda la competencia autonómica sobre lengua propia del art. 143 del Estatuto de Autonomía. Se afirma que la enseñanza y el uso curricular y educativo del catalán y del castellano deben estar garantizados y tener una “presencia adecuada” en los currículos y en los proyectos educativos, para que todo el alumnado alcance el dominio oral y escrito de las dos lenguas. Pero también dice que deben tenerse en cuenta la situación sociolingüística general, la de cada centro y su entorno, así como los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje; y por ello el alcance de esta presencia debe determinarse exclusivamente con criterios pedagógicos y de forma singularizada para cada uno de los centros. Habrá que esperar a la sentencia del Tribunal Constitucional, para ver si su interpretación logra pacificar finalmente la larga discusión sobre el uso de las lenguas oficiales en la educación, evitando judicializar la controversia constantemente, y aunando flexibilidad y unos mínimos comunes. No será sencillo. Acaso convenga recordar, por si ayudara a encontrar una solución jurídica de esta interminable controversia que se reproduce desde hace muchos años, que las normas básicas del Estado deben ser normas de principio que preserven las finalidades unitarias de una regulación y no reglas de detalle. Las bases reclaman una específica forma de regular.

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: VENTAJAS Y RIESGOS

José María Durán Cabré y Maite Vilalta Ferrer
Universitat de Barcelona - Institut d'Economia de Barcelona

Sumario: 1. Introducción. 2. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: situación actual. 3. El uso de la autonomía fiscal por parte de las Comunidades Autónomas. 4. La autonomía financiera de los gobiernos subcentrales y sus efectos: ventajas y limitaciones. 5. Reflexiones finales y propuestas de mejora. 6. Bibliografía.

1. Introducción

El objetivo de este informe es analizar el ejercicio de la autonomía tributaria de los gobiernos autonómicos y sus posibles efectos económicos y financieros. El ejercicio de dicha autonomía depende de la posibilidad que éstos tienen de tomar decisiones sobre determinadas figuras tributarias, tanto desde un punto de vista normativo, como de gestión; y ello, está determinado por el diseño de su modelo de financiación. De este modo, se puede afirmar que el ejercicio de la autonomía tributaria por parte de los gobiernos autonómicos de las Comunidades Autónomas de régimen común, es distinto del de las de régimen foral, dadas las significativas diferencias que existen entre los dos modelos. Al mismo tiempo, ello también permite afirmar que el ejercicio de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común, ha ido cambiando en la medida que lo ha hecho su modelo de financiación surgido de los distintos acuerdos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Los gobiernos de las Comunidades Autónomas de régimen común dispusieron, desde los primeros años de la década de los ochenta, del rendimiento de un conjunto de tributos (los ahora llamados “tradicionales”) que, si bien podían mayoritariamente gestionar, no disponían de ningún tipo de capacidad normativa sobre ellos. Esta situación fue cambiando a lo largo de los años. Por un lado, se fueron incorporando más tributos en su cesta tributaria y, por otro, se empezó a ceder además del rendimiento, cierta capacidad normativa sobre algunos de ellos (acuerdo del 1996), capacidad que se vio ampliada en los dos posteriores acuerdos (el del 2001 y el del 2009). Por tanto, el ejercicio de la autonomía tributaria empieza, para los gobiernos de las Comunidades Autónomas de régimen común, a mediados de los noventa, mientras que los de las Comunidades Autónomas de régimen foral lo venían ejerciendo hacía, al menos, más de quince años.

En este escrito no se realiza un estudio exhaustivo de la evolución de la autonomía tributaria de los gobiernos autonómicos y de su ejercicio a lo largo del tiempo, sino que se centra en el análisis de la situación actual y en ofrecer algunas reflexiones sobre sus consecuencias. Para hacerlo, se ha estructurado en cinco apartados, siendo el primero esta introducción. En el segundo apartado se identifican las fuentes de ingresos del actual modelo de financiación autonómica acordado el año 2009 que permiten a las Comunidades Autónomas de régimen común ejercer su autonomía tributaria y se ofrecen algunos indicadores que sirven para calibrar el grado de autonomía alcanzado. Al mismo tiempo se hace referencia a los tributos propios, que, a pesar de no formar parte de la cesta tributaria del modelo de financiación, han sido creados, tal como está previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por los gobiernos autonómicos en ejercicio de su poder tributario. El último punto de este segundo apartado contiene la descripción de las fuentes de ingresos que permiten a los gobiernos forales el ejercicio de su autonomía tributaria. En el tercer apartado, se analiza cual está siendo el uso de la autonomía tributaria por parte de los distintos gobiernos autonómicos, lo cual permite observar la existencia de comportamientos significativamente distintos entre ellos. En el cuarto apartado se enumeran las ventajas que, desde un punto de vista económico y financiero, supone el cumplimiento del principio de autonomía fiscal por parte de los gobiernos subcentrales, es decir, las ventajas asociadas al hecho de que los gobiernos puedan tomar decisiones en relación, tanto sobre el volumen de sus ingresos, como sobre la forma de obtenerlos (cómo distribuir la carga fiscal entre su ciudadanía); y al mismo tiempo se describen las limitaciones que ello supone, fundamentalmente, las referidas a la competencia fiscal y a la desigualdad, señalando los mecanismos que pueden contribuir a mitigarlas y/o eliminarlas. Finalmente, en el quinto y último apartado se enumeran un conjunto de reflexiones que, a título de conclusión, permiten apuntar algunas propuestas de mejora de la situación actual.

2. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: situación actual

El grado de autonomía financiera de los gobiernos subcentrales viene determinado por la capacidad que tienen de tomar decisiones, tanto por el lado del gasto, como por el lado de los ingresos. En este apartado se analizará la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por el lado del ingreso, es decir, su capacidad de tomar decisiones sobre el volumen de su presupuesto de ingresos y sobre la procedencia de los mismos.

2.1. La autonomía financiera en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: identificación de las fuentes

En este apartado se describe brevemente el funcionamiento del modelo de financiación autonómica vigente desde el último acuerdo del año 2009¹, con el objetivo de identificar aquellas fuentes del mismo que permiten a los gobiernos autonómicos el ejercicio de su autonomía financiera.

Se trata de un modelo configurado en tres vías de obtención de recursos: i) una cesta de impuestos; ii) un mecanismo de nivelación llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF); iii) tres fondos de ajuste del sistema: el fondo de suficiencia global, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación.

I. La cesta de impuestos.

Los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas se pueden clasificar en dos grupos: el formado por aquellos tributos el rendimiento de los cuales se cede totalmente a las Comunidades Autónomas, y el integrado por aquellos el rendimiento de los cuales se cede parcialmente.

Concretamente, las Comunidades Autónomas tienen cedido el 100% del rendimiento de los siguientes tributos: impuesto sobre el patrimonio; impuesto sobre sucesiones y donaciones; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; tributos sobre el juego; impuesto especial sobre determinados medios de transporte; impuesto sobre el juego en línea; impuesto sobre depósitos bancarios; e impuesto sobre la electricidad. Desde 2023, también tienen cedido en su totalidad el nuevo impuesto sobre el depósito de residuos creado por la ley para una economía circular.

Las Comunidades Autónomas disponen de cierta capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto en el impuesto sobre depósitos bancarios y en el impuesto sobre la electricidad. En la Tabla 1 se muestran los elementos de cada uno de estos tributos cedidos totalmente sobre los cuales las Comunidades Autónomas pueden tomar decisiones, es decir, sobre los cuales pueden ejercer su autonomía financiera.

1. Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Tabla 1. Elementos de los impuestos cuyo rendimiento está cedido totalmente a las Comunidades Autónomas sobre los cuales tienen capacidad normativa

Impuesto	Capacidad normativa autonómica
Patrimonio	Mínimo exento Tipo de gravamen Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal
Sucesiones y donaciones	Reducciones de la base imponible Tarifa Cuantías y coeficiente de patrimonio preexistente Deducciones y bonificaciones de la cuota compatibles con la normativa estatal
Transmisiones patrimoniales	Tipos de gravamen sobre: - Concesiones administrativas - Transmisiones de bienes muebles e inmuebles - Constitución y cesión de derechos reales, excepto derechos reales de garantía - Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los actos de los cuales se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen compatible con la normativa estatal.
Actos jurídicos documentados	Tipo de gravamen de los documentos notariales Deducciones y bonificaciones de la cuota sobre los documentos de los cuales se dispone de capacidad sobre el tipo de gravamen compatible con la normativa estatal
Tributos sobre el juego	Exenciones Base imponible Tipos de gravamen y cuotas Bonificaciones Devengo Aplicación de los tributos
Determinados medios de transporte	Incremento de los tipos de gravamen estatales hasta un 15%
Juego en línea	Tipos de gravamen hasta un 20%
Residuos	Incremento de los tipos de gravamen
Depósitos bancarios	No tienen capacidad normativa
Electricidad	No tienen capacidad normativa

Fuente: Elaboración propia.

Estos tributos cedidos totalmente son gestionados por las propias Comunidades Autónomas con la excepción del impuesto sobre determinados medios de transporte, el impuesto sobre el juego en línea, el impuesto sobre depósitos bancarios y el impuesto especial sobre la electricidad. El nuevo impuesto sobre residuos puede ser también gestionado por las Comunidades Autónomas por delegación del Estado, siempre que así lo hayan solicitado expresamente.

Así pues, sobre este listado de tributos, los gobiernos autonómicos pueden ejercer su autonomía financiera a través de dos vías: por un lado, legislando sobre aquellos elementos sobre los cuales tienen capacidad de decisión y, por otro lado, gestionándolos.

En cuanto a los tributos cedidos parcialmente, los gobiernos autonómicos participan del rendimiento de las principales figuras del sistema fiscal español. Concretamente, participan del 50% del IRPF, del 50% del IVA, y del 58% de los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos.

En el modelo anterior al actualmente vigente, estos porcentajes eran menores (de un 33% en cuanto al IRPF, de un 35% en cuanto al IVA y de un 40% en cuanto a los impuestos especiales), de forma que el acuerdo del 2009, supone una ampliación notable del peso de estos impuestos dentro de la cesta tributaria de las Comunidades Autónomas.

El cálculo del rendimiento que corresponde a cada Comunidad Autónoma en relación a estas figuras tributarias se hace de la manera siguiente:

- Para el IRPF se asigna a cada Comunidad Autónoma el 50% del rendimiento del impuesto declarado por los contribuyentes que tienen la residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- En cuanto a los impuestos indirectos, la asignación del rendimiento que corresponde a cada Comunidad Autónoma se realiza a través de indicadores, es decir, no se utiliza la recaudación en el territorio de cada uno de estos impuestos indirectos, sino una aproximación a través de variables indicativas de dicha recaudación. Concretamente, los indicadores utilizados son los siguientes:
 - Para el IVA, la distribución del 50% de la recaudación total a las Comunidades Autónomas, se hace en función del porcentaje de consumo final de la Comunidad Autónoma respecto del consumo total, utilizando los datos proporcionados por el INE.
 - Para los impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y alcoholes, la distribución del 58% de la recaudación total entre las distintas Comunidades Autónomas, se hace utilizando los siguientes criterios:
 - Para el impuesto sobre hidrocarburos, la distribución se hace en función del porcentaje de ventas de gasolinas, gasóleos y fueles ponderado por los correspondientes tipos impositivos de la Comunidad Autónoma respecto al total.

- Para el impuesto sobre tabaco, la distribución se hace en función del porcentaje de las ventas en las expendedurías de tabaco ponderadas por los correspondientes tipos impositivos de la Comunidad Autónoma respecto al total.
- Para los impuestos sobre alcoholes, la distribución se hace en función del porcentaje de consumo de alcoholes de la Comunidad Autónoma respecto al total.

En cuanto a la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre estos tributos cedidos parcialmente, la Ley 22/2009 solo hace referencia al tramo autonómico del IRPF. Cabe decir que con los modelos anteriores (concretamente los acordados en 1996 y 2001), las Comunidades Autónomas ya disponían de cierta capacidad normativa sobre determinados elementos esenciales de este impuesto, como, por ejemplo, el tipo impositivo, las desgravaciones, etc., de manera que el acuerdo del 2009, supone una ampliación de los elementos sobre los cuales las Comunidades Autónomas pueden incidir. Esta ampliación se concreta en dos aspectos: la posibilidad de los gobiernos autonómicos de decidir el mínimo personal y familiar; y en cuanto a la escala de gravamen de la base general, la eliminación de la obligación de mantener el mismo número de tramos que la escala de gravamen estatal.

Por otro lado, también se determinan los aspectos del IRPF sobre los cuales las Comunidades Autónomas no pueden regular, y son los siguientes: los tipos de gravamen de la base del ahorro; las deducciones a la cuota establecidas por el Estado; los pagos por anticipado del impuesto; los conceptos y las situaciones personales y familiares de cada uno de los mínimos personales y familiares.

De este modo, y a título de resumen, la Tabla 2 recoge los elementos del IRPF sobre los cuales actualmente los gobiernos autonómicos pueden tomar decisiones.

Tabla 2. Elementos del IRPF sobre los cuales las Comunidades Autónomas tienen capacidad normativa

Impuesto	Capacidad normativa autonómica
Tramo autonómico de IRPF	Mínimo personal y familiar dentro de un intervalo del $\pm 10\%$ Escala aplicable a la base general manteniendo una estructura progresiva Deducciones a la cuota por: Circunstancias personales y familiares Inversiones no empresariales por aplicación de renta Subvenciones y ayudas públicas no exentas recibidas de las Comunidades Autónomas (excepto las que afecten el desarrollo de actividades económicas o las rentas que se integren en la base del ahorro) Aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción de la vivienda habitual

Elaboración propia.

En cuanto al IVA, cabe destacar que, en el acuerdo de financiación del 2009 firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se establece que el gobierno del Estado deberá iniciar los procedimientos necesarios ante la Unión Europea para que las Comunidades Autónomas puedan tener capacidad normativa sobre la fase minorista de dicho impuesto. Este mandato no se ha llevado a cabo, de hecho ni tan solo quedó recogido en la posterior Ley del 22/2009, de manera que los gobiernos autonómicos no tienen capacidad normativa sobre ningún elemento de este impuesto y tampoco lo tienen sobre los impuestos sobre consumos especiales (hidrocarburos, tabaco y alcohol).

Todos estos impuestos cedidos parcialmente a las Comunidades Autónomas, son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la cual les transfiere la parte del rendimiento del impuesto que les corresponde. En realidad, lo que se transfiere a las Comunidades Autónomas es una previsión de la recaudación de cada uno de estos impuestos y, una vez finalizado el ejercicio presupuestario y conocidas las cifras recaudadas, se procede a una liquidación definitiva. Ello da lugar a los llamados “pagos a cuenta”.

Cabe destacar que en el 2009 se acordó, por primera vez, una manera de estimar la recaudación potencial de los tributos cedidos para cada Comunidad Autónoma. Ello se hace con el objetivo de conocer la capacidad fiscal potencial de cada gobierno autonómico a efectos de calcular su aportación al mecanismo de nivelación (el FGSPF). Concretamente, se acordó estimar la recaudación potencial de cada figura tributaria de la siguiente manera:

- Para el impuesto de transmisiones patrimoniales y el de actos jurídicos documentados, los valores normativos se calculan del siguiente modo: se estableció que para el año base (2009) el valor normativo se correspondía con el 85% del importe recaudado por este impuesto en cada Comunidad Autónoma; y para los años posteriores, el valor normativo es el resultado de aplicar a dicho importe inicial, la tasa de crecimiento de la suma de los rendimientos que en cada Comunidad Autónoma se obtienen por IRPF, IVA e impuestos especiales entre el año base y el año correspondiente.
- Para el impuesto sobre sucesiones y donaciones, se duplicó el valor normativo del año base (2009) y se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
- Para los tributos sobre el juego se utiliza el valor normativo del año base actualizado según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
- Para el impuesto especial sobre determinados medios de transporte se utiliza la recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas que han podido ejercer las Comunidades Autónomas.
- Para el IRPF, el valor normativo es igual al importe recaudado sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas realizado por la Comunidad Autónoma.

- Para el IVA y los impuestos especiales se utilizan los valores calculados a partir de los indicadores de consumo descritos anteriormente.

Disponer del cálculo de un valor normativo de la recaudación de los tributos cedidos a los gobiernos autonómicos, permite que éstos puedan ser comparados con los que realmente acaban obteniendo una vez han tomado sus decisiones en relación a los elementos sobre los cuales tienen capacidad normativa y de gestión. Esta comparación se hará más adelante en el apartado siguiente.

- ii. El mecanismo de nivelación del modelo: Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).

El *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos fundamentales (FGSPF)*, actúa de mecanismo de nivelación del modelo. Su objetivo es asegurar que cada Comunidad Autónoma, reciba los mismos recursos por habitante ajustado² para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando un mismo esfuerzo fiscal. La subvención que corresponde a cada gobierno autonómico procedente del FGSPF resulta de aplicar la siguiente formulación:

$$G_i = \left[\left(\frac{P_i}{P} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}_i \right] + \left(\frac{P_i}{P} \right) Q \quad (1)$$

Siendo: G_i = FGSPF correspondiente al gobierno autonómico i ; P_i = población ajustada del gobierno autonómico i ; P = total población ajustada de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común; \hat{T}_i = ingresos tributarios potenciales del gobierno autonómico i ; \hat{T} = total ingresos tributarios potenciales de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común; Q = volumen de recursos aportados por la administración central del Estado al FGSPF.

El primer sumando de la expresión (1) corresponde a un fondo horizontal de suma cero y el segundo a un fondo vertical. La cuantía correspondiente a cada Comunidad Autónoma del fondo horizontal, se calcula restando de sus necesidades de gasto el 75% de su capacidad fiscal potencial ($0,75 \hat{T}_i$); las necesidades de gasto son las que resultan de aplicar el porcentaje de la de población ajustada $\left(\frac{P_i}{P} \right)$ sobre el 75% del total de recursos tributarios potenciales ($0,75 \hat{T}$). De este modo, cada gobierno aporta al fondo horizontal según su capacidad tributaria potencial, y recibe según sus necesidades. Si éstas son superiores a la capacidad, la subvención niveladora es positiva y, en caso contrario, es negativa. La cuantía correspondiente al fondo vertical, se calcula repartiendo el volumen aportado por la administración central (Q) según la población ajustada.

2. La población ajustada de cada Comunidad Autónoma se obtiene a partir de las siguientes variables y ponderaciones: población de derecho (30,0%); población protegida ponderada por unos coeficientes según 7 tramos de edad (38,0%); población mayor de 65 años (8,5%); población entre 0 y 16 años (20,5%); superficie (1,8%); dispersión (0,6%); insularidad (0,6%). Para un mayor detalle sobre el cálculo de las necesidades, véase De la Fuente (2017).

El resultado final de este mecanismo es una nivelación parcial (el 75%) de los recursos de los gobiernos autonómicos, es decir, se recortan, las diferencias iniciales en ingresos tributarios, alcanzando una distribución de los recursos más igual que la existente inicialmente.

En la Tabla 4 del apartado siguiente, se puede observar que hay tres Comunidades Autónomas aportadoras de este fondo (Madrid, Cataluña y Baleares) y las doce restantes son receptoras. En este caso, se trata de unos recursos incondicionados, es decir, los gobiernos autonómicos pueden decidir autónomamente su destino. Existe pues, una cierta autonomía financiera por el lado del gasto.

- iii. Los tres fondos de ajuste del modelo: fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación.

El objetivo del fondo de suficiencia fue el de asegurar que, con la entrada en vigor del modelo del 2009, ninguna Comunidad Autónoma no solo no perdiera recursos respecto el anterior modelo, sino que los incrementara en una cuantía adicional que fue previamente pactada. Este cálculo se hizo solo para el año base y se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

El objetivo del fondo de competitividad es contribuir a reducir las diferencias en la financiación por habitante (ajustado) de las distintas Comunidades Autónomas, incentivando su autonomía y su capacidad fiscal. No todas las Comunidades Autónomas reciben recursos de este fondo, sino solo aquellas que cumplen con algunas de las dos siguientes circunstancias: i) aquellas que tienen una financiación per cápita inferior a la media; ii) aquellas cuyo índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita. Una vez determinadas las beneficiarias se distribuye entre ellas según la población ajustada.

El fondo de cooperación es un fondo de desarrollo regional, cuyo objetivo es estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. Solo son beneficiarias de este fondo aquellas Comunidades Autónomas que cumplen alguna de las siguientes condiciones: i) Que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las Comunidades Autónomas de régimen común; ii) Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de las Comunidades Autónomas de régimen común; iii) Que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de las Comunidades Autónomas de régimen común y una densidad de población inferior a la media de las Comunidades Autónomas multiplicada por 1,25. La distribución de este fondo entre las beneficiarias se realiza repartiendo el importe total en dos subfondos: 2/3 partes del fondo se reparten según la población ponderada por la distancia entre el PIB per cápita de la Comunidad Autónoma y la media; 1/3 parte del fondo se reparte entre las beneficiarias que tienen

un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población. Ninguna Comunidad Autónoma puede recibir más de un 40% de este subfondo.

Al igual que en el caso del FGSPF los recursos que reciben los gobiernos autonómicos a través de estos tres fondos, son recursos incondicionados, es decir, les permiten ejercer su autonomía por el lado del gasto decidiendo su destino final.

Para concluir este apartado podemos afirmar que las únicas vías del actual modelo de financiación que permiten a las Comunidades Autónomas de régimen común ejercer un cierto grado de autonomía fiscal por el lado de los ingresos son los tributos cedidos que figuran en la Tabla 3.

Tabla 3. Relación de tributos cedidos que permiten a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su autonomía fiscal

Impuesto	Rendimiento autonómico	Con capacidad normativa autonómica	Con capacidad de gestión autonómica
IRPF	50%	SI	NO
Patrimonio	100%	SI	SI
Sucesiones y donaciones	100%	SI	SI
Transmisiones patrimoniales	100%	SI	SI
Actos jurídicos documentados	100%	SI	SI
Tributos sobre el juego	100%	SI	SI
Determinados medios de transporte	100%	SI	NO
Juego en línea	100%	SI	NO
Residuos	100%	SI	Previa solicitud
Depósitos bancarios	100%	NO	NO
Electricidad	100%	NO	NO

Elaboración propia.

2.2. La autonomía financiera en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: cálculo de algunos indicadores.

La Tabla 4 muestra el volumen de ingresos obtenido por el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común a través de las distintas fuentes

que configuran el actual modelo de financiación autonómica correspondientes al año 2019³. El modelo aportó un total de 130.043,92 millones de euros al conjunto de las quince Comunidades Autónomas de régimen común. El 87,5% de estos recursos proceden de los ingresos que los gobiernos autonómicos obtienen de las distintas figuras que integran la cesta tributaria (un total de 113.774,86 millones de euros). Y el 12,5% restante proceden de los diferentes fondos del modelo.

Tabla 4. Ingresos procedentes del modelo de financiación autonómica*. Millones de euros. 2019

	Tributos**	FGSPF	Fondos de ajuste	Total
Andalucía	17.056,64	4.842,13	1.334,09	23.232,86
Aragón	3.731,47	218,63	330,84	4.280,93
Asturias	2.609,89	371,32	285,05	3.266,26
Baleares	3.743,67	-364,29	-29,89	3.349,48
Canarias***	2.316,22	2.951,62	872,34	6.140,17
Cantabria	1.602,76	61,19	548,69	2.212,64
Castilla-La Mancha	4.338,69	1.291,65	283,22	5.913,56
Castilla y León	6.104,83	1.017,75	655,83	7.778,41
Cataluña	23.483,85	-1.468,30	1.893,24	23.908,79
Extremadura	1.985,49	914,40	561,59	3.461,48
Galicia	6.256,15	1.539,89	854,01	8.650,06
La Rioja	813,06	88,30	240,42	1.141,78
Madrid	24.241,68	-4.343,77	-474,70	19.423,21
Murcia	3.156,32	773,17	-2,74	3.926,75
Valencia	12.334,15	1.196,39	-172,99	13.357,54
Total	113.774,86	9.090,07	7.178,99	130.043,92
% sobre el total	87,5%	7,0%	5,5%	100,0%

* Ingresos no homogeneizados a nivel competencial.

** En términos normativos (potenciales).

*** Canarias dispone de un régimen fiscal específico reconocido en la Constitución. Su cesta tributaria no es comparable con la del resto.

3. A pesar de que los últimos datos disponibles correspondientes a la liquidación del modelo de financiación autonómica son del año 2020, el cálculo de los indicadores se ha realizado con los datos de la liquidación del 2019 para evitar los efectos que la pandemia tuvo sobre el comportamiento de los ingresos tributarios.

Cuanto mayor es la parte de los ingresos que un gobierno obtiene a través de figuras tributarias sobre las cuales tiene capacidad para tomar decisiones, más autónomo es desde un punto de vista fiscal, de manera que uno de los indicadores sintéticos más utilizados para comprobar el grado de autonomía fiscal de los gobiernos, es el porcentaje de recursos obtenidos a través de dichas figuras tributarias. Ello es lo que refleja la Tabla 5.

Acabamos de comprobar que el peso del conjunto de los tributos dentro del modelo es relevante (de un 87,5%), sin embargo, tal como se ha descrito anteriormente, los gobiernos autonómicos solo tienen capacidad normativa sobre algunos de dichos tributos, de manera que si el cálculo de este porcentaje se realiza excluyendo aquellas figuras sobre las cuales los gobiernos de las Comunidades Autónomas no pueden legislar sobre ningún aspecto de su configuración, la cifra queda sensiblemente rebajada.

Concretamente, los recursos obtenidos a través de figuras tributarias con capacidad normativa por parte de los gobiernos autonómicos (IRPF, tributos cedidos tradicionales e impuesto sobre determinados medios de transporte) ascendieron el año 2019 a 63.001,35 millones de euros que suponen el 48,5% del total de los ingresos aportados por el modelo (35,4%+12,6%+0,5%); el 44,2% de los ingresos no financieros obtenidos por el conjunto de las Comunidades Autónomas (32,3%+11,5%+0,4%); y el 35,2% del total de ingresos incluyendo los financieros (25,7%+9,1%+0,4%).

Ello permite afirmar que las vías de obtención de ingresos que facilitan a los gobiernos autonómicos el ejercicio de un cierto grado de autonomía fiscal, aportan menos de la mitad de sus recursos (representan el 44,2% de sus ingresos no financieros). O lo que es lo mismo, más de la mitad de los ingresos autonómicos, se obtienen a través de fuentes sobre las cuales las Comunidades Autónomas no tienen capacidad legislativa para poder tomar sus decisiones de política tributaria.

Si, además, del anterior cómputo se excluyen aquellas figuras sobre las cuales los gobiernos autonómicos no disponen tampoco de capacidad para gestionarlas (el IRPF y el impuesto sobre determinados medios de transporte), la cuantía queda rebajada a los 16.365,67 millones de euros correspondientes a los tributos cedidos tradicionales, que aportan el 11,5% del total de ingresos no financieros.

Tabla 5. Ingresos procedentes de las distintas figuras que integran la cesta tributaria del modelo de financiación autonómica. Millones de euros. 2019

	Millones de euros	% s/total ingresos tributarios	% s/total ingresos modelo	% s/total ingresos no financieros	% s/total ingresos
IRPF	46.002,43	40,4%	35,4%	32,3%	25,7%
IVA	35.768,96	31,4%	27,5%	25,1%	19,9%
Impuestos s/alcohol	670,20	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%
Impuesto s/tabaco	3.738,32	3,3%	2,9%	2,6%	2,1%
Impuesto s/ hidrocarburos	7.990,07	7,0%	6,1%	5,6%	4,5%
Tributos cedidos tradicionales*	16.365,67	14,4%	12,6%	11,5%	9,1%
Impuesto s/ electricidad	1.373,80	1,2%	1,1%	1,0%	0,8%
Impuesto s/determinados medios de transporte	633,24	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
Tasas vinculadas a los servicios transferidos	1.232,16	1,1%	0,9%	0,9%	0,7%
Total ingresos tributarios procedentes modelo de financiación autonómica	113.774,86	100,0%	87,5%	79,9%	63,4%
Total ingresos procedentes del modelo de financiación autonómica	130.043,92		100,0%	91,3%	72,5%
Total ingresos no financieros Comunidades Autónomas	142.419,32			100,0%	79,4%
Total ingresos Comunidades Autónomas	179.343,12				100,0%

*Incluye: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y tasa sobre el juego.

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Queda claro, pues, que a pesar de que el peso de los tributos en relación al total de los recursos del modelo de financiación, es elevado (87,5%), las Comunidades Autónomas disponen de una limitada autonomía fiscal. El margen para mejorar la capacidad normativa y la capacidad de gestión de los gobiernos autonómicos en relación a sus figuras tributarias es todavía amplio. Sus recursos son aún muy dependientes de las decisiones que toma la administración central (Vilalta, 2020).

2.3. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común más allá de su modelo de financiación: el papel de la tributación propia*

Los recursos procedentes del modelo de financiación no son los únicos de los que disponen los gobiernos autonómicos de régimen común. De hecho, tal como acabamos de ver en el cuadro anterior, las fuentes de ingresos que configuran el modelo aportan el 63,4% del total. Ello significa que el resto procede de otras fuentes que son: la tributación propia, las tasas y precios públicos, los ingresos patrimoniales, la enajenación de inversiones reales, las transferencias recibidas “fuera modelo” (procedentes de la Unión Europea, de consorcios, de empresas privadas, de familias e instituciones sin finalidad de lucro, etc.) y las operaciones financieras.

A pesar de que el régimen fiscal es una competencia atribuida por la Constitución española al gobierno central, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), permite a los gobiernos autonómicos crear impuestos bajo unos requisitos, como por ejemplo, el de no poder gravar hechos imponible ya gravados por la administración central. En base a este marco legal, en la práctica, las Comunidades Autónomas han ejercido su poder tributario, estableciendo una gran diversidad de tributos propios que, en términos generales, podríamos afirmar que se han ido especializando en el ámbito medioambiental y del juego (Gago, Labandeira, Picos, Rodríguez: 2005; Sanz: 2017; Vilalta, 2020). Así pues, a la hora de analizar el ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos autonómicos, deben tenerse también en cuenta, las decisiones que éstos toman a la hora de diseñar sus tributos propios.

En la Tabla 6 figuran los tributos propios existentes en las distintas Comunidades Autónomas (año 2022). La entrada en vigor del impuesto estatal sobre el depósito de residuos a partir de 2023, supone que los impuestos autonómicos propios de las Comunidades Autónomas que gravan estos residuos quedan sin efecto.

Tabla 6. Tributos propios de las Comunidades Autónomas de régimen común. 2022

Comunidad Autónoma	Tributos
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre tierras infrautilizadas - Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera - Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales - Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto) - Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos - Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la CA - Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito (sin efecto) - Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso

Comunidad Autónoma	Tributos
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto medioambiental sobre las aguas residuales - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de gases contaminantes a la atmósfera - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta - Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada - Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas - Impuesto sobre el juego del bingo - Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua - Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales - Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente - Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
Balears	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre los premios del juego del bingo - Canon de saneamiento de aguas - Impuesto sobre estancias turísticas - Canon sobre el vertido y la incineración de residuo
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo - Canon de vertido - Impuesto sobre las Labores del Tabaco - Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades (suspendida aplicación) - Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito de Canarias (sin efecto)
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> - Canon de agua residual - Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos - Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas - Canon por la implantación en el suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Cantabria de parques eólicos y fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red
Castilla La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente - Canon eólico - Canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua o DMA (suspendida su aplicación)

Comunidad Autónoma	Tributos
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos, por las centrales nucleares y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión - Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Gravamen de Protección Civil - Canon del agua - Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales - Canon sobre la incineración de residuos municipales - Canon sobre la deposición de residuos municipales - Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción - Canon sobre la deposición controlada de residuos industriales - Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos - Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial - Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria - Impuesto sobre las viviendas vacías - Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas - Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica - Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas - Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> - Canon de saneamiento - Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos - Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente - Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito (sin efecto) - Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> - Canon del agua - Impuesto sobre contaminación atmosférica - Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada - Canon eólico - Impuesto compensatorio ambiental minero - Canon de inmuebles en estado de abandono

Comunidad Autónoma	Tributos
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> - Canon de saneamiento - Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos - Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas - Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
Madrid	Carece de impuestos propios y recargos vigentes
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre los premios del juego del bingo - Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales - Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera - Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia - Canon de saneamiento - Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> - Canon de saneamiento - Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente - Impuesto sobre la eliminación, incineración, coincineración y valorización energética de residuos - Impuesto sobre las viviendas vacías - Impuesto valenciano sobre estancias turísticas (entrada en vigor el 19 de diciembre de 2023) - Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (entrada en vigor el 1 de enero de 2025) - Impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera provenientes de instalaciones (entrada en vigor el 1 de enero de 2025) - Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica (entrada en vigor el 1 de enero de 2025)

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Capitulo-III-Tributacion-Autonomica-2022.pdf>

La Tabla 7 muestra que los tributos propios creados por los distintos gobiernos autonómicos, aportaron al conjunto de las Comunidades Autónomas, 1.910,35 millones de euros el año 2021, el 45,2% de los cuales corresponde a Cataluña.

Tabla 7. Recaudación tributos propios Comunidades Autónomas régimen común*. Millones de euros. 2021

	Millones de euros	%
Andalucía	145,00	7,6
Aragón	82,72	4,3
Asturias	89,54	4,7
Baleares	111,53	5,8
Cantabria	29,40	1,5
Castilla-La Mancha	12,62	0,7
Castilla y León	70,33	3,7
Cataluña	863,77	45,2
Extremadura	113,85	6,0
Galicia	88,65	4,6
La Rioja	18,97	1,0
Madrid	0,00	0,0
Murcia	62,66	3,3
Valencia	221,31	11,6
Total	1.910,35	100,0

(*) Se ha excluido Canarias dada su régimen fiscal específico.

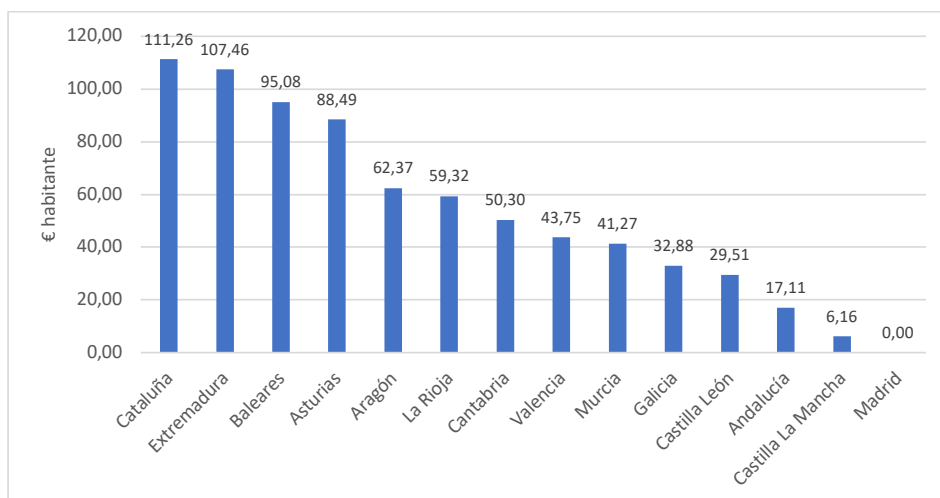
Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los ingresos procedentes de estos tributos representaron el año 2021 un 0,98% de los ingresos totales del conjunto de las Comunidades Autónomas, de manera que, cuantitativamente, son poco significativos. Sin embargo, su existencia supone, cualitativamente, un hecho relevante dado que se trata de unos ingresos que han sido obtenidos por los gobiernos autonómicos ejerciendo su máximo poder tributario: los legislan, los gestionan, los administran y gozan del 100% de su rendimiento. Cabe destacar que la utilización de este poder tributario por parte de los gobiernos autonómicos ha acabado, a menudo, en el Tribunal Constitucional, quien ha tenido que pronunciarse sobre aspectos como qué gobierno había establecido antes un determinado tributo, si se debía o no suprimir, o si se debía establecer alguna compensación.

El Gráfico 1 muestra que, en términos por habitante, existen importantes diferencias en la recaudación obtenida por los gobiernos autonómicos a través de los tributos propios que han creado. Mientras que en Cataluña estos tributos aportaron 111,26 euros por habitante al gobierno de la Generalitat, en Madrid no aportaron ningún ingreso dado que en esta Comunidad Autónoma no tiene ningún tributo propio (año 2021). Además de Cataluña, las

Comunidades Autónomas en donde la tributación propia ha aportado más ingresos por habitante, son Extremadura, Baleares y Asturias.

Gráfico 1. Ingresos procedentes de tributos propios de las Comunidades Autónomas de régimen común. Euros habitante. 2021.



Elaboración propia a partir de la Tabla 7 e INE.

Finalmente, cabe tener en cuenta que los gobiernos autonómicos obtienen recursos mediante el establecimiento de tasas y precios públicos que, en la mayoría de los casos, deben ser establecidos respetando el marco legislativo del gobierno central. Existe, no obstante, un cierto margen para el ejercicio de la autonomía financiera por parte de las Comunidades Autónomas a la hora de fijar y diseñar dichas tasas y precios públicos (su peso es de alrededor del 3% del total de ingresos del conjunto de las Comunidades Autónomas, en concreto del 2,7% en 2019).

2.4. *La autonomía financiera en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen foral*

La disposición adicional primera de la Constitución española reconoce los derechos históricos de los territorios forales y establece que la actualización del régimen foral, se hará en el marco de la propia Constitución y de los estatutos de autonomía.

El art. 40 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado en 1979, establece que “para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma”; y el art. 41 establece que “las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto

Económico o Convenio”. El año 1981 se aprobó la primera Ley de Concerto Económico donde se delimitaban las relaciones financieras y tributarias entre el Estado español y los territorios forales del País Vasco. La revisión de esta Ley estaba prevista que se llevara a cabo cada 20 años. Solo fue revisada en 2002, momento en que se determinó una duración indefinida.

En cuanto a Navarra el sistema es muy similar. En este caso, las relaciones de orden tributario con el Estado están reguladas mediante una Ley de convenio que fue aprobada en 1990 de duración indefinida, ligeramente modificada en dos ocasiones en 2015 y 2022.

En base a este marco legal, se puede afirmar que el sistema de financiación de las dos Comunidades Autónomas forales se fundamenta en dos pilares básicos (Zubiri, 2010): la autonomía fiscal de los territorios forales; ii) el pago de una cuantía al gobierno central.

- i. La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas forales: las diputaciones forales gestionan, recaudan y, bajo algunas restricciones armonizadoras, diseñan los impuestos básicos de su sistema fiscal. Los impuestos transferidos a la Comunidad Autónoma del País Vasco se denominan “impuestos concertados”, mientras que los transferidos a la Comunidad Autónoma de Navarra son llamados “impuestos convenidos”. En ambos casos, se trata de todos los impuestos que configuran el sistema fiscal español (IRPF, IVA, Impuesto sobre sociedades, impuestos sobre consumos específicos, impuestos sobre sucesiones y donaciones, etc.), excepto los siguientes: renta de aduanas; tasas, precios y otros ingresos asociados a los servicios que no han sido transferidos a las Comunidades Autónomas forales; y las cotizaciones a la Seguridad Social. Tampoco han sido transferidas las retenciones que se aplican a los funcionarios y empleados del Estado (excepto los empleados en organismos autónomos y entes empresariales), y las retenciones de capital en activos emitidos por el Estado o las Comunidades Autónomas de régimen común.

Las diputaciones forales tienen capacidad normativa sobre los impuestos concertados (o convenidos) sujeta a las siguientes limitaciones de carácter general:

- a) Se debe respetar la solidaridad en los términos previstos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía;
- b) Se debe atender a la estructura general impositiva del Estado español;
- c) Debe existir una coordinación, armonización y colaboración con el Estado según lo establecido en la Ley de concierto (o convenio);
- d) Debe existir una coordinación, armonización y colaboración entre los territorios forales (entre las tres diputaciones forales del País Vasco) según lo dictaminado por el propio Parlamento del País Vasco;
- e) Deben respetarse los tratados o convenios internacionales firmados por el Estado español.

Y además de estas limitaciones de carácter general hay unos criterios de armonización fiscal que también deben cumplirse:

- a) Las normas dictadas por los territorios forales en materia tributaria deben adecuarse a la Ley General Presupuestaria;
- b) Debe existir una clasificación de las actividades económicas igual a la existente en territorio común;
- c) Las normas forales no pueden suponer un obstáculo a la competencia empresarial, ni distorsionar la asignación de recursos y libre movimiento de capitales y mano de obra;
- d) La presión fiscal efectiva global será equivalente a la del territorio común.

También se prevén algunas limitaciones específicas para algunas figuras impositivas. Por ejemplo: en el impuesto sobre sociedades, los territorios forales tienen autonomía plena para aquellas empresas que tributan exclusivamente en la Comunidad Autónoma foral, pero no tienen ninguna para aquellas empresas que tributan en una determinada cifra relativa en dicho territorio; en el IRPF los territorios forales tienen autonomía plena excepto en retenciones del capital y plusvalías; en el IVA los territorios forales solo tienen autonomía para decidir los modelos y plazos siempre que no difieran sustancialmente de los estatales; en impuestos como el patrimonio o sucesiones y donaciones los territorios forales tienen autonomía plena; etc.

Además de capacidad normativa sobre todos los tributos concertados (convenidos), los gobiernos forales disponen de capacidad para gestionarlos y administrarlos.

- ii. El pago de una cuantía al gobierno central: las Comunidades Autónomas forales transfieren al gobierno central una cuantía como contrapartida de los gastos que este realiza en territorio foral, por lo tanto, en beneficio de los ciudadanos de los territorios forales. Este pago se denomina “cupo” en el caso del País Vasco y “aportación” en el caso de Navarra.

Así pues, el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas forales se fundamenta, precisamente, en el ejercicio de la autonomía fiscal de sus gobiernos, los cuales disponen de una amplia capacidad para tomar decisiones sobre el diseño y la gestión de todos los tributos que lo configuran a excepción del IVA y los impuestos sobre consumos especiales.

La Tabla 8 muestra que los gobiernos del País Vasco y Navarra dispusieron, el 2019, de un total de 14.309,27 millones de euros obtenidos a través de los tributos pagados directamente a sus respectivas haciendas por sus ciudadanos (10.373,46 millones corresponden al País Vasco y 3.889,89 a Navarra). Estos recursos procedentes de las figuras tributarias que configuran el modelo de financiación foral, suponen el 98,3% del total de los ingresos obtenidos (este porcentaje es del 63,4% en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común).

La cuantía aportada al gobierno central en concepto del pago de los servicios prestados por éste en territorio foral, ascendió a 1.502,35 millones de euros (954,61 millones de euros correspondientes al País Vasco y 547,74 a Navarra).

Tabla 8. Procedencia de los ingresos de las 2 Comunidades Autónomas de régimen foral. 2019

	Millones euros	% s/ total ingresos
<i>Ingresos procedentes del modelo de financiación foral</i>	12.806,92	88,0%
Tributos concertados	14.309,27	98,3%
- Cupo/aportación	-1.502,35	-10,3%
<i>Ingresos obtenidos fuera modelo de financiación*</i>	1.753,15	12,0%
Total ingresos Comunidades Autónomas forales	14.560,07	100,0%

*Incluye: tasas y precios públicos; transferencias procedentes de la administración central, del exterior y de otros entes; ingresos patrimoniales; enajenación de inversiones reales; y operaciones financieras. Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

Ello permite concluir que el margen de autonomía financiera de los gobiernos forales es significativamente superior al de los gobiernos autonómicos de régimen común.

3. El uso de la autonomía fiscal por parte de las Comunidades Autónomas

3.1 *El ejercicio del poder normativo en los impuestos cedidos*

Desde 1997, cuando las Comunidades Autónomas de régimen común recibieron por primera vez poder normativo en varios impuestos cedidos, su uso se ha ido extendiendo a todos los impuestos con capacidad normativa. Esto significa que, en la actualidad, las cuotas que contribuyentes en situaciones similares pueden tener que pagar en impuestos como el IPRF, patrimonio, sucesiones y donaciones o transmisiones patrimoniales y actos jurídicos pueden presentar importantes diferencias entre comunidades. A continuación, analizamos de manera resumida las modificaciones más relevantes para los diferentes impuestos mencionados⁴.

4. Trabajos en donde se ha analizado el uso de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos en períodos anteriores son, entre otros: Durán, Esteller (2006), Lago, Martínez-Vázquez (2010) y De Gispert, Vilalta (2016)

– En el IRPF

Los cambios que se han ido introduciendo en este impuesto son muy numerosos y afectan a todos los elementos del impuesto sobre los cuales las comunidades tienen poder normativo. En la Tabla 9, se muestra información sobre valores referidos a la tarifa y a los mínimos en 2023. Las escalas de gravamen autonómicas que se aplican sobre base general del impuesto presentan diferencias significativas entre comunidades y con respecto a la tarifa estatal. Si la tarifa estatal consta de 6 tramos, las respectivas escalas autonómicas oscilan entre los 5 (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid y Murcia) y los 11 (Valencia), situándose el número medio de tramos en torno a 7. El tipo marginal mínimo, que en la tarifa estatal es de 9,50%, oscila en las Comunidades Autónomas entre un mínimo del 8,50% (Madrid) y un máximo de 10,50% (Cataluña), si bien el valor medio es del 9,33%, muy cercano al estatal. Respecto al tipo marginal máximo, las diferencias son sin duda más relevantes. El Estado aplica un máximo del 24,50%, frente a tipos autonómicos máximos que van desde el 20,50% (Madrid) al 29,50% (Valencia). Nueve Comunidades Autónomas aplican un tipo superior al estatal, mientras que seis lo aplican inferior, de manera que el tipo promedio máximo resulta muy similar al estatal, 24,43%. Ahora bien, este tipo máximo se aplica sobre tramos de renta muy distintos: a partir de 300.000 euros en el caso del estatal, pero entre 53.407,20 (Castilla y León) y 200.000 (Valencia) en las Comunidades Autónomas. El valor medio a partir del cual se aplica el tipo máximo autonómico resulta muy inferior al estatal, 110.280,27 euros.

Algunas comunidades también han modificado expresamente los mínimos personal y familiar, si bien en un número menor que en los cambios de la tarifa. En concreto, el mínimo personal general y el mínimo familiar por primer hijo, que tomamos como variables de referencia por ser los que se aplican con mayor frecuencia, se han modificado aumentándolos únicamente en 4 Comunidades Autónomas. No obstante, cabe advertir que el sistema previsto por la ley del impuesto de aplicación de los mínimos (a su importe se le aplica la tarifa general y el resultado se reduce a efectos del cálculo de la cuota íntegra) provoca que todo cambio del primer tramo de la tarifa general suponga, de facto, una modificación del importe deducible como consecuencia de la aplicación de los mínimos.

En relación con las deducciones sobre la cuota íntegra autonómica, el número de deducciones introducidas no para de crecer desde que se permitió su aplicación en 1997 y en 2022, como se puede ver en la Tabla 10, se sitúa en un total de 286 deducciones. Esto representa un promedio de 19 deducciones por comunidad, oscilando entre un mínimo de 10 (Cataluña) y un máximo de 35 (Valencia). La casuística de las deducciones es muy elevada, tanto en lo que respecta a la finalidad de las mismas como a su configuración legal. Esto significa que su alcance práctico puede ser muy diferente y no depende, necesariamente, del número de deducciones introducidas. No obstante, noso-

tros nos limitamos a destacar el uso formal del poder normativo en el impuesto a la hora de regular nuevas deducciones en la cuota autonómica, sin entrar ni en sus implicaciones prácticas ni en su efectividad a la hora de alcanzar los objetivos que justificaron su aplicación, temas que se escapan de la finalidad de este trabajo.

Una manera simple de analizar cuantitativamente los cambios que en la escala general, mínimos y deducciones autonómicas han introducido las Comunidades Autónomas es comparando la cuota líquida promedio de cada comunidad con la correspondiente al Estado en dicha comunidad. Esto se muestra con datos referidos a 2020 (por tanto, con la normativa aplicable dicho año) en el Gráfico 2, donde en el eje de la izquierda se observa la diferencia entre cuotas líquidas en euros y en el de la derecha la variación en términos porcentuales de la cuota autonómica con respecto a la correspondiente cuota estatal. La diferencia es positiva en 12 Comunidades Autónomas, lo que significa que como consecuencia del uso que han ejercido de su capacidad normativa, el contribuyente promedio de cada una de estas 12 regiones paga más a la comunidad que lo que paga al Estado; y lo contrario sucede en las otras 3 comunidades. Al tratarse de un impuesto progresivo, no obstante, el signo de estos cambios puede ser diferentes en función de la renta y circunstancias de cada contribuyente, por lo que no significa que todos los contribuyentes de una comunidad paguen más o menos después de los cambios introducidos.

Tabla 9. Resumen de elementos de las tarifas generales y de los mínimos en el IRPF de 2023 aprobados por el Estado y por las Comunidades Autónomas

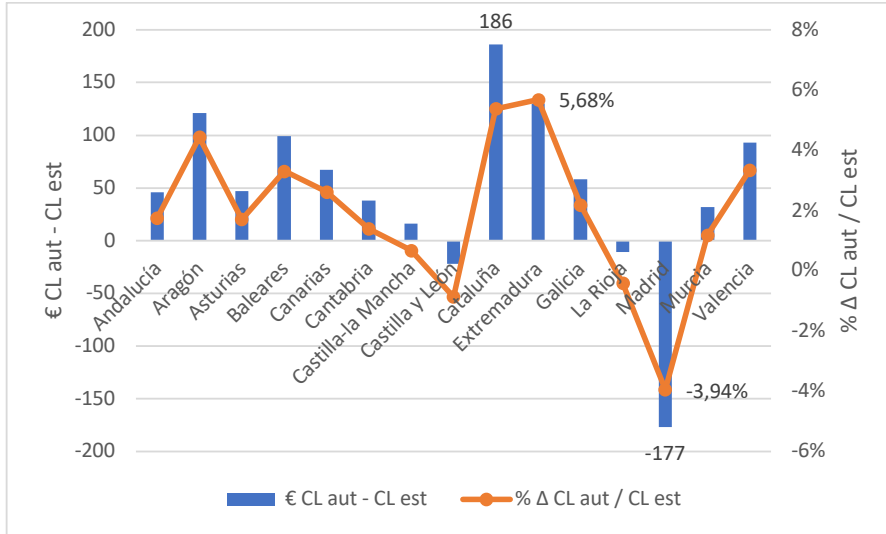
	Estado lucía	Anda- lucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Canta- bria	Castilla- la Mancha	Castilla y León	Cata- luña	Extre- madura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Valencia	Media Comuni- dades Autónó- mas
Número tramos	6	5	9	8	9	7	7	5	5	9	9	5	7	5	5	11	7,07
Tipo marginal mínimo	9,50%	9,50%	9,50%	10%	9,50%	9%	9,50%	9,50%	9%	10,50%	9,50%	9%	9%	8,50%	9%	9%	9,33%
Tipo marginal máximo	24,50%	22,50%	25,50%	25,50%	25%	26%	25,50%	22,50%	21,50%	25,50%	25%	22,50%	27%	20,50%	22,50%	29,50%	24,43%
Inicio tramo tipo máximo	300.000	60.000	130.000	175.000	175.000	120.000	90.000	60.000	53.407,20	175.000	120.200	60.000	120.000	55.596,90	60.000	200.000	110.280,27
Mínimo personal general	5.550	5.790	5.550	5.550	5.550	5.550	5.550	5.550	5.550	5.550	5.550	5.789	5.550	5.777,55	5.550	6.105	5.634,10
Mínimo familiar 1er hijo	2.400	2.510	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.503	2.400	2.498,40	2.400	2.640	2.436,76

Tabla 10. Número de deducciones autonómicas (año 2022) e importe promedio aplicado (año 2020) en el IRPF

Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Valencia	Medio Comunitades Autónomas
Número de deducciones autonómicas	286	14	18	23	19	19	26	17	10	13	19	19	13	16	35	19,07
Importe promedio euros deducciones aplicadas	22	46	31	16	16	ND	53	26	11	19	24	35	17	20	15	

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de *Estadísticas de los declarantes del IRPF*, AEAT

Gráfico 2. Comparación entre cuotas líquidas autonómica y estatal promedio por Comunidades Autónomas, 2020



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de *Estadísticas de los declarantes del IRPF*, AEAT

– En el impuesto sobre sucesiones y donaciones

Las Comunidades Autónomas disponen de una amplia capacidad normativa en este impuesto, como se ha comentado en el apartado 2.1, capacidad que se ha venido ejerciendo de manera activa por todas las comunidades por lo que la cuota a pagar puede presentar importantes diferencias entre regiones (REAF, 2023). Los cambios normativos introducidos modifican las reducciones estatales del impuesto, haciéndolas más generosas y disminuyendo sus requisitos; se establecen tarifas impositivas diferentes, tanto en el número de tramos como en el importe de los tipos marginales; se introducen deducciones y bonificaciones de la cuota, que pueden ser muy generosas; y, finalmente, se modifican los coeficientes a aplicar por el patrimonio preexistente. Estos cambios afectan más a las transmisiones mortis causa, aunque también se dan en numerosas donaciones y, principalmente se regulan para las transmisiones más frecuentes en la práctica, entre cónyuges y de padres a hijos. En consecuencia, las diferencias en el nivel efectivo de imposición entre comunidades pueden ser muy importantes, algo especialmente relevante en este impuesto que, recordemos, grava una variable stock, la riqueza acumulada a lo largo de una vida, y, por tanto, la cuota a pagar al recibir la herencia enseguida es elevada en términos absolutos con tipos impositivos que, en otros impuestos, como el de la renta, no parecerían elevados (Durán Cabré y Esteller Moré, 2011).

Asimismo, cabe destacar que los cambios normativos no siempre han ido en una única dirección, es decir, no siempre han supuesto una bajada de la

cuota a pagar en la respectiva comunidad. Sí lo fueron en una primera etapa, pero las necesidades financieras de muchas comunidades como consecuencia de la caída de ingresos tributarios que provocó la gran recesión, así como la alternancia política, han provocado que el sentido de los cambios normativos haya ido variado a lo largo del tiempo y, por tanto, también puedan suponer tener que pagar más. En 2023, de manera resumida, la situación del impuesto sería la siguiente:

- En las sucesiones más frecuentes, entre cónyuges y de padres a hijos, prácticamente no se paga nada en 6 Comunidades Autónomas, con independencia del importe recibido en la herencia (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia). En las demás Comunidades Autónomas de régimen común, estas transmisiones prácticamente no tributan cuando su importe se sitúa por debajo de un límite, a partir del cual el nivel de imposición se incrementa considerablemente. No obstante, las diferencias entre estas otras comunidades pueden también ser significativas dependiendo de los diferentes elementos que determinan la cuota final a pagar: la tarifa establecida (tipos entre un mínimo del 5% y un máximo del 18%, en Galicia; entre un 1% y un 20%, en Baleares; o entre un 21,25% y un 36,50%, en Asturias); la aplicación o no de una deducción de la cuota (del 100% hasta el 80%, al disminuir al aumentar la base, en Castilla-La Mancha; del 60% en Cataluña hasta su eliminación total al aumentar la base; o constante del 50% en Valencia) y de los coeficientes del patrimonio preexistente regulados.
- En las donaciones más frecuentes (grupos I y II), las diferencias nuevamente son muy relevantes. En 5 Comunidades Autónomas prácticamente no se paga nada, con independencia del importe de la donación, por las bonificaciones de la cuota introducidas (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Murcia). En las demás comunidades, las diferencias también son considerables por los diferentes cambios adoptados: tarifas impositivas diferentes (en Cataluña y Galicia, tipos marginales entre el 5% y el 9%, frente a los más habituales que pueden llegar al 36,50%); bonificaciones que varían según la base (en Aragón es del 65%, pero desaparece para bases elevadas; en Castilla-La Mancha, entre el 95% y el 85%; en la Rioja, entre el 99% y el 50%); o deducciones (en Baleares, el importe a pagar no puede superar el 7% de la base liquidable).
- **En el impuesto sobre el patrimonio**

La situación del impuesto sobre el patrimonio es diferente a la observada en el impuesto anterior. Aunque el poder normativo de las Comunidades Autónomas es también muy elevado y son numerosos los cambios normativos aprobados a lo largo del tiempo, las diferencias entre comunidades no son, en general, tan grandes. El uso más relevante de la capacidad normativa se ha llevado a cabo a través de la bonificación de la cuota. En la actualidad, 2023,

Andalucía y Madrid aplican una bonificación del 100% que, por tanto, exime a sus contribuyentes de pagar el impuesto. En Galicia, esta bonificación se sitúa en el 50%. Por tanto, el impuesto se paga en la mayoría de regiones.

Anteriormente, alguna otra comunidad había aplicado durante algún año bonificaciones similares, pero luego se suprimieron. Así, Baleares aplicó una bonificación del 100% en 2011 y 2012, y Valencia en 2011. La Rioja, por su parte, aplicó una bonificación del 50% entre 2015 y 2017, que pasó a ser del 75% en 2018 y 2019, para luego eliminarse.

Algunas Comunidades Autónomas también han regulado un mínimo exento diferente al general de 700.000 euros. En concreto, el importe es de 400.000 euros en Aragón y de 500.000 euros en Cataluña, Extremadura y Valencia. En el caso de Murcia, y con efectos de momento exclusivos para 2023, el mínimo se fija en 3.7000.000 euros. La tarifa estatal se aplica por defecto en 6 Comunidades Autónomas, mientras que 9 tienen su propia tarifa. No obstante, las diferencias en los tramos y tipos marginales entre las diferentes tarifas son menores. Los tipos marginales inferiores oscilan entre el 0,20% (estatal) y el 0,30% (Extremadura) y los marginales máximos entre el 2,5 (Galicia) y el 3,75% (Extremadura y Valencia), siendo el tipo máximo de la tarifa estatal el 3,50%. Por tanto, no hay grandes diferencias en la tarifa. Asimismo, cabe destacar que la reciente introducción por parte del Estado del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas previsto para 2022 y 2023, en cuya tarifa se prevé un tipo marginal máximo del 3,50%, ha llevado a Cataluña a introducir durante estos dos años un nuevo tipo marginal máximo del 3,48% y, en el caso de Valencia, a aprobar una nueva tarifa para esos dos años idéntica a la del impuesto sobre las grandes fortunas. Recordemos que la cuota efectivamente pagada en el impuesto sobre el patrimonio es deducible del nuevo impuesto, de manera que estos cambios buscan que finalmente el importe a pagar se quede en la comunidad.

– En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

Las modificaciones normativas más relevantes introducidas por las Comunidades Autónomas se centran en el tipo impositivo que grava las transmisiones de inmuebles. La normativa estatal prevé un tipo general del 6%, tipo que en la actualidad únicamente aplica Madrid. En las demás Comunidades Autónomas, este tipo se sitúa entre el 6,5% en Canarias y el 10% de Cantabria. Ahora bien, hay comunidades que han introducido una cierta progresividad, de manera que el tipo varía por tramos según el valor del bien inmueble. En Extremadura, 8, 10 y 11%; en Cataluña y Valencia, 10 y 11%; y en Baleares, 8, 9, 10, 12 y 13%. Asimismo, las Comunidades Autónomas también establecen tipos más reducidos al general por las transmisiones de determinados inmuebles, como la vivienda habitual, la sede social de empresas o explotaciones agrarias, o cuando los inmuebles están situados en municipios pequeños o en riesgo de despoblación. Estos tipos, además, pueden ir

dirigidos a determinados colectivos como jóvenes, familias numerosas o familias con menores recursos.

El tipo impositivo de la modalidad de actos jurídicos documentados también ha sido modificado por las Comunidades Autónomas, aumentándolo en este caso todas ellas (REAF, 2023). La norma estatal prevé el 0,5%, pero ninguna lo aplica al haber establecido tipos impositivos diferentes que son del 0,75% (Canarias y Madrid), el 1% (La Rioja), el 1,2% (Andalucía y Asturias), y el 1,5% en las restantes 10 comunidades de régimen común. En la modalidad de actos jurídicos documentados, además de variar el tipo general se han regulado numerosos tratamientos especiales vía tipos diferentes o bonificaciones específicas. Por ejemplo, varias Comunidades Autónomas prevén un tipo incrementado de actos jurídicos cuando en la transmisión se renuncia a la exención del IVA. Otras prevén tipos muy inferiores por la adquisición de la vivienda habitual o de inmuebles afectos a actividades económicas en municipios en riesgo de despoblación. Este tipo de tratamientos ventajosos también puede tomar la forma de deducción o bonificación de la cuota.

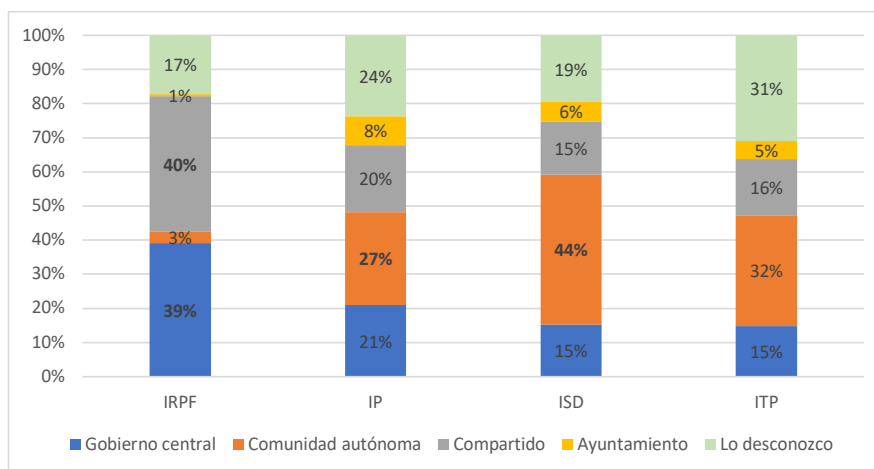
3.2. ¿Qué grado de conocimiento existe sobre a quién se pagan los impuestos cedidos?

Acabamos de ver en el apartado anterior que las diferentes Comunidades Autónomas de régimen han utilizado ampliamente el poder normativo recibido de acuerdo con la normativa del modelo de financiación autonómica. Si la finalidad de la cesión de capacidad normativa es reforzar su autonomía financiera, parece que este objetivo se consigue. Son muy numerosos los cambios introducidos en los cuatro impuestos analizados, incluido el IRPF, impuesto paradigmático en los sistemas fiscales modernos por su elevada capacidad recaudatoria y su papel fundamental en la progresividad global del sistema fiscal. Recordemos de la Tabla 5 que su recaudación representa el 32,3% del total de ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, para que efectivamente la cesión de poder normativo suponga una mejora en términos de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos frente a sus ciudadanos resulta imprescindible que éstos conozcan a quién se pagan los impuestos. Es decir, en el caso del IRPF, que de facto es un impuesto compartido puesto que en torno a la mitad del importe pagado corresponde a la comunidad del contribuyente; y, respecto de los impuestos tradicionales cedidos que recaen sobre la riqueza, que se pagan en su totalidad a los gobiernos autonómicos. Sin embargo, las encuestas de opinión suelen mostrar que esto no es así (Durán Cabré y Esteller Moré, 2019). Al respecto disponemos de los resultados de una amplia encuesta realizada a principios de 2021 sobre la descentralización impositiva en España, con una muestra de 3.017 adultos representativa de todo el territorio español (Durán Cabré y Esteller Moré, 2023, para una mayor información). Una de las preguntas efectuadas es “¿A qué gobierno crees que se pagan los siguientes impuestos?, entre los cuales están los cuatro impuestos cedidos con

poder normativo. Las respuestas ofrecidas a los encuestados son: al Gobierno central en su totalidad; a la Comunidad Autónoma en su totalidad; una parte al Gobierno central y otra a la Comunidad Autónoma; al Ayuntamiento en su totalidad; y lo desconozco. Como se observa en el Gráfico 3, existe un elevado desconocimiento sobre a qué nivel de gobierno se pagan los impuestos. Únicamente un 40% de los ciudadanos de las Comunidades Autónomas de régimen común contestan acertadamente que el IRPF se paga una parte al gobierno central y otra a las Comunidades Autónomas. Un 39% aún cree que se paga en su totalidad al estado. Y un 17% admite que desconoce a quién se paga. Estos resultados significan que la mayoría de ciudadanos, un 60%, no sabe correctamente a quién se paga el IRPF. El grado de conocimiento en el caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones es algo superior: un 44% sabe que se paga todo a su comunidad. En el caso del impuesto sobre el patrimonio, este porcentaje se reduce al 27% y en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos, al 32%. El grado de desconocimiento de la descentralización impositiva es muy elevado, incluso en impuestos que llevan décadas cedidos a las Comunidades Autónomas, las cuales, como hemos visto en el apartado anterior, han introducido importantes cambios normativos que alteran sensiblemente el importe a pagar en cada comunidad.

Gráfico 3. ¿A quién pagamos los impuestos cedidos con poder normativo?

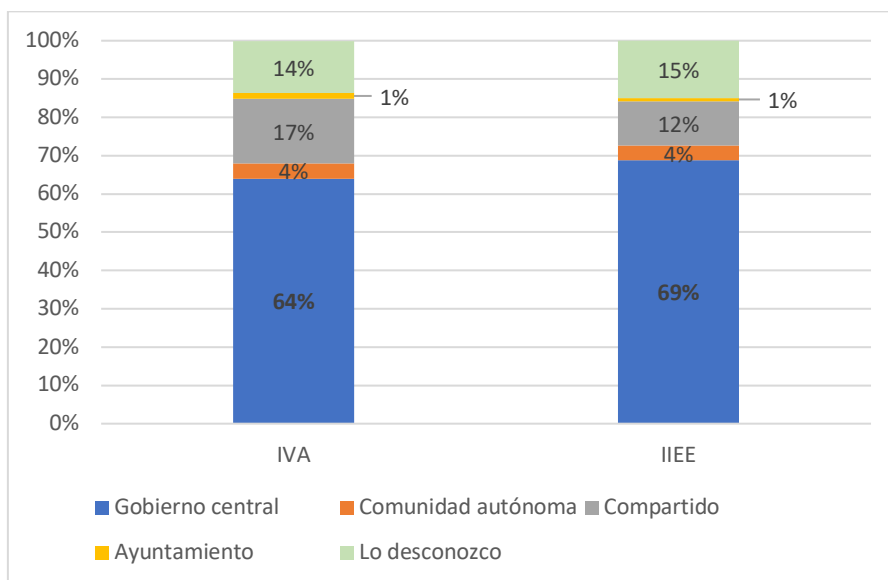


Fuente: Durán Cabré y Esteller Moré (2023)

En la citada encuesta, también se pregunta sobre a quién se pagan otros impuestos y en el Gráfico 4 mostramos los resultados para los dos impuestos cedidos sin poder normativo más importantes en términos de recaudación, el IVA y los impuestos especiales, que representan el 25,1% y el 8,7% (Tabla 5), respectivamente, de los ingresos no financieros autonómicos. En este caso, el grado de desconocimiento es abrumador: un 64%, en el IVA, y un 69%, en los

impuestos especiales, cree que todo se paga al gobierno central, reconociendo, además, un 15% de los encuestados, que se desconoce a quién se paga.

Gráfico 4. ¿A quién pagamos los impuestos cedidos sin poder normativo?



Fuente: Durán Cabré y Esteller Moré (2023)

4. La autonomía financiera de los gobiernos subcentrales y sus efectos: ventajas y limitaciones⁵

La teoría del federalismo fiscal señala como una de las principales ventajas del ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos subcentrales, su contribución a hacerlos más responsables ante sus ciudadanos. Se considera que si los gobiernos pueden tomar decisiones sobre los tributos que les pagan sus ciudadanos, deberán rendir cuentas ante ellos (a través del voto). Y, esta contribución a la rendición de cuentas, incentivará comportamientos más eficientes por parte de los gobiernos, porque saben que los ciudadanos podrán establecer una relación más directa entre su actividad de gastar (a través de los servicios que reciben) y su actividad de ingresar (a través de los tributos que pagan). Saber establecer un vínculo entre los servicios que se reciben de un gobierno y los tributos que se le pagan, reduce la llamada “ilusión fiscal”, es decir, reduce la posibilidad de que los ciudadanos no perciban el verdadero coste que les supone poder disponer de los servicios prestados por sus gobiernos subcentrales (regionales y locales) y crean, erróneamente, que éste es inferior al que realmente es.

5. Para un mayor desarrollo sobre estos aspectos véase Vilalta (2020).

En definitiva, el ejercicio de la autonomía financiera por parte de cualquier gobierno, contribuye a visibilizarlo y hace perceptible sus decisiones de política tributaria a la ciudadanía. La visibilidad y perceptibilidad de los tributos, es uno de los principios que debe cumplir, según la teoría de la economía del sector público, cualquier sistema impositivo.

Sin embargo, para que todo ello funcione hace falta que los ciudadanos (votantes) sean capaces de establecer un vínculo entre los resultados y las acciones llevadas a cabo por los representantes políticos de los distintos niveles de gobierno que configuran su Estado (compuesto). Para ello, se requiere que no existan problemas de información y que la distribución de las competencias y de ingresos no sea difusa (León, 2007). En el caso español, los resultados de la encuesta analizada en el apartado anterior ponen de manifiesto que existe un elevado grado de desconocimiento sobre el reparto de la cesta tributaria y el papel de los gobiernos autonómicos como destinatarios de impuestos.

Así pues, para que el ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales pueda, realmente, contribuir a mejorar la rendición de cuentas y hacerlos fiscalmente más responsables, siendo ésta, tal como se acaba de señalar, la principal ventaja que se le atribuye dentro de un sistema de hacienda descentralizada, no solo se deben tener en cuenta los aspectos relacionados con la cesta tributaria, sino el conjunto de piezas que configuran todo el sistema. El diseño y el funcionamiento, tanto de los distintos elementos que conforman el modelo de financiación (cesta tributaria, visibilidad de la misma y mecanismos niveladores), como los aspectos institucionales (el tipo de reparto de las competencias, el funcionamiento de los órganos de representación democrática, los mecanismos de relación intergubernamental, la calidad del sistema democrático, etc.), son relevantes y están fuertemente interrelacionados. No basta en diseñar una cesta tributaria que permita el ejercicio del poder tributario por parte de los gobiernos subcentrales, sino que es necesario, además, que el conjunto de las otras piezas del sistema y el funcionamiento de las instituciones, no actúen de desincentivo a utilizarlo, no lo dificulten o lo hagan muy costoso.

Si bien el principio de autonomía financiera tiene ventajas, cabe tener en cuenta que también tiene unos límites. El ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos subcentrales, debe ser compatible con el cumplimiento de otros principios igualmente deseables, entre ellos, el de equidad y el de integración del sistema tributario (Castells, 1999). En este sentido, los principales problemas (o los límites) asociados al ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales son:

- a. La desigualdad de recursos que puede originar: si los recursos de los gobiernos subcentrales proceden de los tributos pagados por sus ciudadanos, probablemente ocurrirá que unos gobiernos, aquellos con una mayor capacidad fiscal, dispongan de más recursos que otros, a igualdad de esfuerzo fiscal y por unidad de necesidades. Es decir, la autonomía finan-

ciera, que pasa por disponer de tributos sobre los cuales poder tomar decisiones, puede provocar desigualdad de recursos entre los gobiernos.

Por ello, resulta conveniente incorporar en el modelo de financiación un mecanismo de nivelación de los recursos. El objetivo de dicho mecanismo debería ser el de evitar que los gobiernos con menor capacidad fiscal, se vean obligados a prestar un nivel inferior de servicios (o de menor calidad), o a tener que pedir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal. Por tanto, cabe tener en cuenta que la autonomía financiera puede provocar desigualdades, pero que existen mecanismos que sirven, precisamente, para recortarlas (los fondos de nivelación).

Tal como se ha descrito anteriormente, en el actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, el mecanismo que actúa de fondo nivelador es el FGSPF, pero su resultado queda alterado por los otros tres fondos del modelo.

Cabe tener en cuenta que el funcionamiento y la fórmula de cálculo de estos fondos puede condicionar el ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos autonómicos. Es decir, puede afectar la toma de decisiones en relación al uso de la capacidad normativa y de gestión que tienen sobre determinadas figuras impositivas; la forma de cálculo de estos fondos y sus resultados, pueden constituir un desincentivo a utilizarla en un sentido u otro. Por ejemplo, si el cálculo de las subvenciones procedentes del fondo de nivelación, se realiza utilizando como indicador de la capacidad fiscal de los gobiernos la recaudación real y no la potencial, las decisiones que éstos puedan tomar en relación a su política tributaria, estarán condicionadas por ello, puesto que subir los impuestos a sus ciudadanos, se traducirá en un nivel más elevado de capacidad fiscal y, por tanto, en una aportación mayor al fondo de nivelación (o en caso de ser un gobierno receptor del fondo, en una reducción del volumen de la subvención que recibe del mismo); y, al contrario, una rebaja de los impuestos a sus ciudadanos, puede traducirse en una reducción de su aportación al fondo nivelador (o en un aumento de los fondos que recibe en caso de ser un gobierno receptor del mismo). Ello es lo que sucedió en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas hasta el año 2009. A partir de este momento, el indicador de capacidad fiscal que interviene en el cálculo de la subvención niveladora (el FGSPF), se calcula, tal como se ha descrito anteriormente, a través de una estimación potencial (normativa) de la recaudación correspondiente a cada una de las figuras tributarias que conforman la cesta impositiva autonómica. La cuestión es si el cálculo de dicha recaudación potencial es el adecuado.

Ello pone de manifiesto que las distintas piezas que configuran el modelo son vasos comunicantes, no son piezas aisladas. Para asegurar un buen funcionamiento del ejercicio de la autonomía fiscal por parte de

los gobiernos, hace falta que el mecanismo de nivelación esté bien diseñado. Autonomía y equidad son dos caras de una misma moneda. Los efectos redistributivos que se producen como resultado de los fondos de nivelación, pueden hacer más o menos comprensible para los ciudadanos las posibles subidas de impuestos que puedan decidir llevar a cabo sus respectivos gobiernos. Por ejemplo, a un gobierno le será difícil justificar ante sus ciudadanos una subida de impuestos si, disponiendo de una capacidad fiscal por habitante (o por unidad de necesidades) por encima de la media, acaba disponiendo, una vez recibidas las subvenciones del sistema, de unos recursos por habitante que están por debajo de la media. Puede ser que el gobierno que se encuentre en esta situación decida no hacer uso de la capacidad tributaria (al alza), no porque no necesite los recursos ni porque crea que no deba hacerlo, sino simplemente porque considera que le será muy difícil justificarlo ante su ciudadanía. Y al revés, puede ocurrir que, el gobierno cuya capacidad fiscal esté por debajo de la media y que, una vez recibidas las subvenciones del sistema, acaba disponiendo de un volumen de recursos que están por encima, tampoco utilice su capacidad normativa para aumentar sus ingresos puesto que, en este caso, una buena parte de ellos ya le llegan, sin necesidad de realizar un mayor esfuerzo, a través de los fondos (Blöchliger, 2015; Vilalta, 2015).

El objetivo de los fondos de nivelación no es el de asegurar la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales, sin embargo, un mal funcionamiento de los mismos puede ser un factor determinante de la manera en qué se está utilizando la capacidad normativa y de gestión que dichos gobiernos tienen sobre los tributos (Solé Ollé, 2015).

- b. La competencia fiscal entre los gobiernos: La otra limitación está relacionada con la competencia que pueda generarse tanto verticalmente (entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales), como horizontalmente (entre los gobiernos subcentrales)⁶. Si todos los gobiernos tienen capacidad para tomar decisiones en materia tributaria, existe la posibilidad de que la utilicen para atraer bases tributarias a sus territorios, proporcionándoles determinadas ventajas (Durán, Esteller, Salvadori, 2015 y 2016). Cabe tener en cuenta que esta limitación se da también a nivel internacional entre países, es decir, se trata de un problema que no se produce tan solo entre los gobiernos que forman parte de un mismo Estado sino también entre los gobiernos de los distintos Estados. Por un lado, puede argumentarse que la competencia fiscal, lejos de ser un problema, es un comportamiento, hasta cierto punto, económicamente positivo, puesto que permite la aplicación de medidas tributarias más acordes con las preferencias de los ciudadanos, aumenta la productividad del sector público y previene de excesos, tanto de im-

6. Los trabajos de Duran, J.M.; Esteller-Moré, A.; Salvadori, L. (2015 y 2016) profundizan en esta cuestión.

puestos, como de gastos públicos. Sin embargo, por otro lado, la competencia fiscal, puede erosionar las bases impositivas y distorsionar la estructura impositiva del sistema fiscal, provocando una insuficiente provisión de los servicios públicos (Blöchliger, 2015).

La teoría recomienda, en este caso, aprovechar las ventajas que puede proporcionar un cierto grado de competencia fiscal entre los gobiernos subcentrales, e intentar mitigar, al mismo tiempo, sus posibles efectos adversos. Para ello es recomendable diseñar sistemas fiscales integrados, es decir, estructuras impositivas comunes que permitan una cierta armonización fiscal y una adecuada coordinación intergubernamental en la toma de decisiones en materia tributaria. Se trata de aceptar que, en una economía abierta, ningún gobierno puede pretender disponer de “soberanía fiscal absoluta”, sino que, precisamente, para poder ejercerla debe estar dispuesto a compartirla con los demás. Se trata de establecer y acordar mecanismos de armonización fiscal y de cooperación y colaboración en materia tributaria.

5. Reflexiones finales y propuestas de mejora

El ejercicio de las competencias en materia de fiscalidad por parte de los gobiernos autonómicos, está determinado por el mayor o menor “poder tributario” que les ha sido otorgado a partir del desarrollo del actual marco legislativo a través de los distintos acuerdos de financiación autonómica. Si bien las Comunidades Autónomas forales han gozado de un amplio poder de decisión sobre sus tributos desde los primeros años de la década de los 80, las Comunidades Autónomas de régimen común lo han ido adquiriendo, en parte, a partir del acuerdo de financiación autonómica del año 1996, momento en que además del rendimiento de los llamados “tributos cedidos tradicionales” se les cedió cierta capacidad normativa sobre ellos, y se amplió la composición de su cesta tributaria. Ello fue reforzado en los posteriores acuerdos del 2001 y 2009. Fue a partir de entonces cuando se empezaron a observar ciertos comportamientos de competencia fiscal por parte de los gobiernos autonómicos, sobre todo al inicio del proceso en las Comunidades Autónomas limítrofes a las forales.

En este escrito se ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para cualquier gobierno poder ejercer un cierto grado de autonomía financiera. Las ventajas de poder hacerlo se inscriben en el ámbito de la eficiencia, en la medida que contribuye a reducir la ilusión fiscal de los ciudadanos, mejora el proceso de rendición de cuentas e incentiva comportamientos fiscalmente más responsables. Como contrapartida, el ejercicio de la autonomía financiera comporta un cierto grado de competencia fiscal que, llevada al límite, podría acabar con la eliminación de ciertas figuras tributarias y, por tanto, con la reducción de importantes fuentes de ingresos de los gobiernos. Por tanto, pensando en el futuro de la financiación autonómica y, más concretamente,

en los aspectos ligados al ejercicio de la autonomía financiera, cabría tener en cuenta los siguientes puntos:

1. ¿Cómo han utilizado las Comunidades Autónomas su capacidad normativa en materia tributaria? Las Comunidades Autónomas han utilizado ampliamente su capacidad de decisión en materia tributaria en los cuatro impuestos más relevantes cedidos con poder normativo: IRPF, sucesiones y donaciones, patrimonio y transmisiones patrimoniales. Aunque los cambios introducidos en el IRPF son muy variados, en general suponen un aumento de la cuota media pagada por el contribuyente representativo de cada comunidad. En el caso de sucesiones y donaciones, la disparidad entre comunidades es muy elevada, de manera que en algunas prácticamente no se paga nada en las transmisiones más frecuentes, mientras que en otras el importe a pagar puede ser considerable. En patrimonio sucede algo similar, si bien el impuesto únicamente no se paga en dos comunidades. En este sentido, si estos impuestos se mantienen en el sistema fiscal español⁷, parece necesario establecer algún tipo de armonización en su normativa que evite procesos de competencia fiscal entre territorios y disparidades de tratamientos difícilmente entendibles por los ciudadanos dentro de un mismo país. Lógicamente, esto debería realizarse modificándose la normativa que regula el poder normativo de las Comunidades Autónomas en estos impuestos y sería deseable que la armonización afectara también a los territorios forales.

Finalmente, en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en general, los tipos impositivos aprobados por las Comunidades Autónomas han ido aumentando considerablemente, si bien combinándose estos incrementos con tratamientos beneficiosos para algunas transmisiones. La menor perceptibilidad de este impuesto en comparación con los anteriores impuestos directos, así como que el objeto de gravamen principal, bienes inmuebles, sea menos móvil, facilita el incremento del impuesto sin mayor trascendencia.

2. ¿Debería aumentar la capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos en materia tributaria? De entrada, cabe recordar, tal como se ha señalado en este escrito, que existe una clara diferencia entre la autonomía financiera de los gobiernos forales y la de los gobiernos de las Comunidades Autónomas de régimen común, siendo la de los primeros significativamente superior. Por tanto, nos referimos, en este caso, a la posibilidad de seguir avanzando en un reforzamiento de la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas de régimen común en materia tributaria. Para ello se debería tener en cuenta, al menos, dos

7. La literatura económica mayoritaria aboga por el mantenimiento de sucesiones y donaciones, pero es bastante más contraria a la del impuesto sobre el patrimonio (Boadway, Pestieau, 2018), con alguna excepción más reciente (Saez, Zucman, 2019).

cuestiones: en primer lugar, cómo hacerlo; y, en segundo lugar, averiguar si éste es el camino deseado por la ciudadanía.

En cuanto a la primera de estas cuestiones, el cómo avanzar, existen distintas propuestas⁸ que van desde ampliar el porcentaje de participación en figuras como el IRPF, a incrementar la capacidad normativa respecto a la que se dispone actualmente sobre este impuesto, permitiendo, por ejemplo, el establecimiento sin límites del mínimo personal y familiar y el establecimiento de deducciones sobre actividades empresariales en la cuota. Al mismo tiempo, se podría estudiar la posibilidad de otorgar cierta capacidad de decisión sobre algunos aspectos de los impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos especiales, que actualmente es nula, en la línea de lo que ocurre en los gobiernos forales (por ejemplo, los modelos y los plazos siempre que no difieran sustancialmente de los estatales).

En relación al incremento de la capacidad de gestión y administración tributaria se podrían implementar fórmulas de gestión consorciada de los tributos que actualmente están gestionados por la agencia estatal, planteándose incluso la posibilidad de tener una administración tributaria integrada de carácter profesional, en cuya dirección tuvieran un papel fundamental el Estado y las Comunidades Autónomas (Onrubia, 2016). Ello involucraría a los gobiernos autonómicos en la gestión de unos tributos de los cuales dependen una buena parte de sus ingresos, contribuyendo de este modo a la lucha contra la evasión y el fraude fiscal. En esta cuestión sería aceptable que, de acuerdo con las preferencias de cada territorio, pudiera haber una cierta asimetría en el modelo final.

En cuanto a la segunda de las cuestiones, la que se refiere a las preferencias, se debería comprobar antes de decidir seguir avanzando hacia un modelo que refuerce la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos, si ello responde o no a lo que realmente desea la ciudadanía. Los datos nos muestran que, en relación a esta cuestión, existe una clara asimetría, dentro de las Comunidades Autónomas de régimen común, entre las preferencias de los ciudadanos de Cataluña y los del resto de Comunidades Autónomas. Mientras que un amplio porcentaje de la ciudadanía de Cataluña desearía seguir avanzando en el alcance de mayores cotas de autonomía (de autogobierno), un amplio porcentaje de ciudadanos de las otras Comunidades Autónomas, expresan estar satisfechos con el actual grado de autonomía alcanzado (*statu quo*) e incluso la mayoría de ciudadanos de algunas Comunidades Autónomas preferían tener menos, es decir, ir hacia una recentralización del poder de decisión alcanzado (Vilalta, 2020). Este problema que no es exclusi-

8. Ministerio de Hacienda (2017)

vo de nuestro Estado, si no que existe también en otros países, supone tener que buscar una solución institucional a la existencia preferencias minoritarias dentro de un mismo Estado (De Winter: 1998; Gurr:2000; Lublin: 2014). La solución en estos casos, suele pasar por el reconocimiento de las diferencias y el establecimiento de ciertas especificidades reclamadas tan solo por los ciudadanos de una parte del territorio (Amat, Lago, Rodón: 2021; Bosch, Lago, Vilalta: 2022).

3. ¿Qué grado de conocimiento tienen los ciudadanos del sistema fiscal español? ¿Conocen las decisiones que toman sus gobiernos? ¿Cómo se podría solucionar esta cuestión? La autonomía tributaria de los gobiernos autonómicos es condición necesaria para mejorar el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos frente a sus ciudadanos e incentivar comportamientos fiscalmente más responsables, pero esto difícilmente se puede conseguir si los ciudadanos desconocen que gran parte de los impuestos también se pagan a dichos gobiernos. Como hemos visto anteriormente, las encuestas ponen de manifiesto que este desconocimiento es muy elevado incluso en los impuestos cedidos con poder normativo, a pesar de las numerosas modificaciones fiscales introducidas. En el IVA y los impuestos especiales, el desconocimiento es abrumador. En este sentido, cualquier futura reforma debería plantearse como objetivo prioritario que esta autonomía sea más perceptible para los ciudadanos, lo cual no requiere tanto de grandes cambios normativos, sino de la voluntad de hacer más perceptible lo que de facto es una compartición de impuestos (Durán Cabré y Esteller Moré, 2017). Por ejemplo, en el IRPF, cuesta entender que, si el impuesto se recauda principalmente vía las retenciones, en éstas no aparezca desglosada la parte que corresponda a la cuota estatal y a la parte autonómica. O que los cambios en la tarifa autonómica no tengan efectos inmediatos vía el cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo. Asimismo, en el diseño del programa informático de ayuda y en la declaración final debería visualizarse de manera clara la cuota pagada a cada nivel de gobierno e, incluso, se podría mandar un sencillo mensaje electrónico resumen del importe final pagado a cada gobierno. Estas mejoras en la perceptibilidad de los impuestos deberían reforzar la responsabilidad fiscal de todos los gobiernos, no sólo los autonómicos.
4. En cuanto a los tributos propios, aunque, como hemos visto, tienen un peso recaudatorio muy menor, han permitido a las Comunidades Autónomas que lo han querido desarrollar una política tributaria propia, en particular en el ámbito de la tributación medioambiental aprovechándose de la llamativa pasividad del gobierno central. No obstante, los problemas crecientes derivados del cambio climático van a provocar que el papel del Estado deba ser más activo en este campo, por lo que es importante que este papel se lleve a cabo en coordinación con las Comunidades Autónomas. En el Libro Blanco sobre la Reforma Tri-

butaria elaborado por un Comité de Expertos (Instituto de Estudios Fiscales: 2022) se realiza un exhaustivo análisis de la situación de la tributación medioambiental en España y se enumeran un conjunto de posibles figuras a tributarias implantar; es importante tener una visión conjunta del problema ambiental procurando, de este modo, evitar una proliferación excesiva de figuras impositivas distintas, cada una con una configuración y aplicación totalmente diferente. Sería recomendable buscar los mecanismos de coordinación intergubernamental (exclusivamente horizontales), que permitiera tener una visión conjunta de lo que se debería llevar a cabo, dejando un margen de autonomía para que cada Comunidad Autónoma pudiera hacerlo acorde con sus particularidades. Un claro ejemplo lo encontramos en el reciente impuesto sobre los depósitos de residuos, donde se permite a las Comunidades Autónomas que lo desean, mantener un cierto poder normativo, así como realizar la gestión del impuesto.

6. Bibliografía

AMAT, F.; LAGO, I.; RODON, A. (2021) “Preferències territorials i institucions polítiques” A Castells, A. (coord.) *Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya*, Col.lecció Institut d’Estudis de l’Autogovern, num. 12, pp. 141-206.

BLÖCHLIGER, H. (2015) “Tax competition across sub-central governments: A survey”, In Kim; Lotz; Mau (eds), *Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Responsibilities*, *The Korea Institute of Public Finance and The Ministry for Economic Affairs and the Interior Denmark*, Chapter 2 pp. 67-93.

BOADWAY, R.; PESTIEAU, P. (2018) “El impuesto anual sobre el patrimonio, una opción con escaso fundamento”, *IEB REPORT*, 4/2017.

BOSCH N.; LAGO, I.; VILALTA, M. (2022) “Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas: entre los principios técnicos y las preferencias políticas”, *Revista de Estudios Políticos* nº 197, pp.32.41.

CASTELLS OLIVERES, A. (1999) “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, num. 2, pp. 277-298.

DE GISPERT BROSSA, C.; VILALTA FERRER, M. (2016), “El ejercicio de la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos por el lado del ingreso: el uso de la capacidad normativa sobre los tributos y el recurso al crédito”, En Gallego Calderon R. (dir) *Descentralización y desigualdad en el Estado Autonómico*, Tirant Lo Blanch, Cap. 4, pp. 121-177.

DE WINTER, L. (1998) “Conclusion: a comparative analysis of the electoral office and policy success of ethnoregionalist parties”. En De Winter, L. Tur-sna, H. (eds.) *Regionalist parties in Western Europe*. Routledge, pp.204-224.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER MORÉ, A. (2006) “Exploring personal income tax diversity among Spanish regions”, *Tax Notes International*, 42 (7), 645-655.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER MORÉ, A. (2014) “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, 139, 70-85.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER MORÉ, A. (2017) “Hacia un sistema fiscal compartido”, *IEB REPORT*, 1/2017.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER MORÉ, A. (2019) “Diseño institucional, descentralización y gestión tributaria”, en A. Cuenca, S. Lago Peñas (codirectores) *El sector público español: reformas pendientes*, FUNCAS.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER MORÉ, A. (2023) “Conocimiento fiscal: un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas”, *Ekonomiaz*, 103, 1º semestre, 2023.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; SALVADORI, L. (2015) “Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement”, *International Tax and Public Finance vol. 22 pp. 834-860*.

DURÁN CABRÉ, J.M.; ESTELLER, A.; SALVADORI, L. (2016) “Empirical Evidence on Cooperation Between Sub-Central Tax Administrations”, *Journal of Tax Administration vol. 2 pp. 24-46*.

GAGO RODRÍGUEZ, A.; LABANDEIRA, X.; PICOS SÁNCHEZ, F.; RODRÍGUEZ, M. (2005), “La imposición ambiental autonómica”. En Bosch, Duran (eds.) *La financiación de las Comunidades Autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicacions Universitat de Barcelona.

GURR, T. (2000) *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2022), Libro Blanco sobre la Reforma Fiscal, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

LAGO PEÑAS, S.; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2010), “La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado”, *Hacienda Pública Española*, vol. 192 (1).

LEÓN ALFONSO, S. (2007) The Political economy of fiscal decentralization: bringing politics to the study of intergovernmental transfers, Col·lecció (Con(textos), *Institut d’Estudis Autonòmics*, Generalitat de Catalunya, pp. 91-95.

LUBLIN, D. (2014), *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success*. Oxford: Oxford University Press.

MINISTERIO HACIENDA (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. (2016), Financiación autonómica y administración tributaria una propuesta de modelo integrado de gestión, *Mediterráneo económico*, 30, 231-271.

REAF (2023), *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2023*, Consejo General de Economistas.

SAEZ, E.; ZUCMAN, G. (2019), “How Would A Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature”, mimeo.

SANZ GÓMEZ, R. (Coord.) (2017) Tributos propios de las Comunidades Autónomas, Tirant Lo Blanch.

SOLÉ OLLÉ, A. (2015) “Regional tax autonomy in Spain: ‘words’ or ‘deeds’”, In Kim; Lotz; Mau (eds), Interaction between local expenditure responsibilities and local tax responsibilities, *The Korea Institute of Public Finance and The Ministry for Economic Affairs and the Interior Denmark*, Chapter 13 pp. 333-357.

VILALTA FERRER, M. (2015) “La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad”, *Papeles de Economía Española* 143, pp. 132-151, Madrid

VILALTA FERRER, M. (2020) “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: logros y perspectivas de una realidad compleja”, en Martínez-Vázquez, J; Lago, S. (dir.)

Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria. Instituto de Estudios Fiscales, pp.129-157. Madrid.

ZUBIRI ORIA, I. (2010), *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.

REFLEXIONES SOBRE LA COMPETENCIA FISCAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Adame Martínez
Universidad de Sevilla

Sumario: 1. Introducción. 2. Las diferencias de carga tributaria desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera, igualdad en su dimensión territorial, solidaridad y lealtad institucional. 3. Competencia fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. 4. Competencia fiscal en el Impuesto sobre el Patrimonio. 5. Competencia fiscal en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. 6. Diferencias en el ejercicio de actuaciones inspectoras desarrolladas por las Comunidades Autónomas. 7. Propuestas para la superación de los problemas de competencia fiscal generados por el ejercicio de competencias normativas en los impuestos cedidos. 8. Consideraciones finales.

1. Introducción

Me gustaría comenzar esta aportación agradeciendo al Observatorio de Derecho Público de la Universidad de Barcelona la invitación cursada para participar en una obra tan prestigiosa como es el *Informe de Comunidades Autónomas* en su edición de 2023. Supone para mi un inmenso honor y me permite escribir sobre un tema objeto de debate en los últimos años como es la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas derivada del ejercicio por estos territoriales de sus competencias normativas en materia de impuestos cedidos.

No se puede negar que en la práctica y como consecuencia del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal experimentado en España desde la aprobación de la Constitución y más concretamente del ejercicio cada vez más activo por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias normativas que se les han ido atribuyendo de forma progresiva en los impuestos cedidos a partir de 1996, hemos llegado a un escenario en el que puede hablarse de la existencia de una cierta competencia fiscal interterritorial y de diferencias de carga tributaria para los ciudadanos españoles en función del territorio en el que residen, diferencias que se han revelado especialmente llamativas en los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

A esta situación se ha llegado por la evolución que ha experimentado el concepto de impuesto cedido que inicialmente se concebía como una fuente de financiación más dentro del bloque de recursos transferidos por el Estado, pues las Comunidades Autónomas se limitaban a percibir la recaudación obtenida en su territorio y a participar como delegados o colaboradores del Estado para la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión. Fue a partir de 1997 con la aprobación del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 cuando se modificó el concepto de impuesto cedido para permitir por primera vez la posibilidad de ceder a estos entes territoriales competencias normativas sobre elementos esenciales en el ámbito de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Desde ahora me gustaría dejar advertido que en materia de competencia fiscal la tesis que voy a mantener se sitúa en un punto intermedio entre las dos concepciones antagónicas que vienen defendiéndose en esta materia. Ni considero que la competencia fiscal entre sistemas o regímenes tributarios sea siempre beneficiosa, ni tampoco entiendo que la misma sea necesariamente nociva. Además, hay que tener en cuenta que la existencia de cierto grado de competencia fiscal es algo consustancial a los Estados funcionalmente federales como es el caso de España.

En las páginas que siguen se realizará un diagnóstico de la situación actual del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en relación con los tributos citados, así como de sus competencias en materia de gestión e inspección tributaria porque también aquí existen importantes diferencias si bien son menos conocidas y se formularán diversas reflexiones en la línea de lo propugnado tanto en el informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 2017¹ como en el Libro blanco para la reforma del sistema tributario de 2022², informes en cuya redacción he tenido la inmensa fortuna de poder participar.

2. Las diferencias de carga tributaria desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera, igualdad en su dimensión territorial, solidaridad y lealtad institucional

2.1. Principio de autonomía financiera

La Constitución de 1978, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) y los

1. *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, Julio 2017. Puede descargarse en https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf.

2. *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 2022. Puede descargarse en https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf.

estatutos de autonomía reconocen autonomía financiera a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Pero en coherencia con el carácter abierto y flexible de las normas constitucionales sobre el sistema de financiación autonómica, nuestra Norma Fundamental no define con precisión cuál es el alcance de dicha autonomía.

En los momentos iniciales de la puesta en marcha del Estado autonómico, en los que no se sabía a ciencia cierta en qué iba a acabar el proceso histórico iniciado con la aprobación de la Constitución, se partió de una concepción de la autonomía financiera que descansaba básicamente sobre la vertiente del gasto, de manera que la financiación autonómica descansaba esencialmente en las transferencias del Estado. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional se encargó de reiterar en diversos pronunciamientos que el principio de autonomía financiera implica la capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir, dentro de ciertos límites, cuánto y en qué gastar, es decir, para determinar el volumen y la estructura del gasto público autonómico, plasmando esas decisiones en la ley de presupuestos de cada ejercicio. Así, desde su Sentencia 63/1986, de 21 de mayo el Tribunal ha venido recalcando que uno de los aspectos menos discutidos de la autonomía financiera es justamente “la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos”. Posteriormente y en esta misma línea el Tribunal mantuvo que este principio presupone la “capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades”, o, lo que es igual, la libertad de los gobiernos autonómicos en orden tanto a la “fijación del destino y orientación del gasto público” como a la “cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”. En esta dirección el Tribunal formuló la siguiente conclusión general (Sentencias 13/1992, de 6 de febrero, 68/1996, de 18 de abril y 128/1999, de 1 de julio, entre otras): “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos”.

La orientación restrictiva dada en la etapa inicial a la capacidad tributaria autonómica por la LOFCA y los primeros estatutos de autonomía, que optaron por apoyar el sistema de financiación de modo preferente en torno a transferencias de ingresos procedentes del Estado, llevó incluso al Tribunal Constitucional a afirmar que “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público (...) que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica” (Sentencia 13/1992, de 6 de febrero).

Esta falta de reconocimiento inicial de la autonomía financiera en la vertiente de los ingresos llevó a un sector de la doctrina a hablar de la existencia

de una evidente asimetría entre ambas parcelas. Pero este escenario cambió como consecuencia de la rápida descentralización de competencias, servicios y recursos y sobre todo la introducción de la idea de corresponsabilidad fiscal importada del federalismo fiscal y convertida, pese a no figurar en nuestro texto constitucional, en uno de los principios inspiradores de la financiación autonómica en las sucesivas reformas legislativas del sistema de financiación aprobadas en 1996, 2001 y 2009, que operaron la cesión de competencias normativas en los impuestos cedidos. La corresponsabilidad fiscal es una exigencia que deriva del principio constitucional de autonomía financiera, de la que es complemento indispensable e inseparable. Como es por todos conocido, la corresponsabilidad fiscal alude a la necesidad de que los responsables políticos respondan ante sus ciudadanos no sólo de sus decisiones en materia de gasto sino también de las relacionadas con el ingreso. En el precitado informe de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica ya se puso de relieve que una de las tareas pendientes de nuestro sistema de financiación autonómica es que los contribuyentes conozcan de forma adecuada los impuestos que pagan a cada nivel de ingreso³. Nuestro Tribunal Constitucional se hizo eco de este nuevo escenario en su Sentencia 204/2011, fundamento jurídico octavo, cuando afirmó lo siguiente:

“Junto a esta perspectiva, debe además tenerse en cuenta la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica en los últimos años, en relación con los recursos de que disponen las Comunidades Autónomas y las posibilidades de actuar sobre estos mismos recursos. En efecto, si inicialmente el sistema de financiación descansaba, casi en su integridad, en los mecanismos de financiación establecidos por el Estado, y en particular en diferentes tipos de transferencias, en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado. Por ello, si bien es cierto que en sus orígenes la autonomía financiera se configuraba más en relación con la vertiente del gasto (Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6

3. Cfr. “Informe de la Comisión de Expertos sobre la reforma de la financiación...”, *op. cit.*, p.50, donde se apunta que la Comisión considera crucial aumentar la visibilidad de la tributación autonómica con el fin de mejorar la rendición de cuentas de las Comunidades Autónomas ante sus ciudadanos, potenciando así su responsabilidad fiscal.

de febrero, FJ 7 y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) «no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de ‘corresponsabilidad fiscal’ y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001..., para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas ‘corresponsables’ del mismo.... Concepto éste el de la ‘corresponsabilidad fiscal’, que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación» (Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).» Doctrina que ha sido reiterada en su Sentencia 53/2014, fundamento jurídico tercero.

Esta evolución ha quedado por otra parte reflejada en los estatutos de autonomía reformados. Así el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, reformado a través de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, menciona en su art. 201.2 como principios rectores de la financiación de la Generalitat los de “autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones”. En esta misma línea el Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado a través de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, recoge en su art. 175.2, d) la responsabilidad fiscal “de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad, capacidad económica, así como coordinación y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones Públicas”, entre los principios generales que rigen la Hacienda de la Comunidad Autónoma y en orden a hacer efectivo dicho principio prevé expresamente lo siguiente: “Para ello, la Comunidad Autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado por sus recursos de naturaleza tributaria, en el que desarrollará el ejercicio de sus competencias normativas de acuerdo con lo previsto en el art. 157.2 de la Constitución Española y la gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los mismos.”

Desde esta óptica, la fuente de ingresos que proporciona un mayor grado de responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas son los tributos propios y los recargos sobre impuestos estatales, pues con su establecimiento se cumplen las dos exigencias que incorpora el concepto de responsabilidad fiscal: por una parte, concienciar y convencer a los responsables del gasto

público que sus decisiones han de financiarse con ingresos obtenidos directamente de los ciudadanos residentes en su territorio y por otra, permitir que esos ciudadanos puedan identificar con claridad que los tributos por ellos soportados han sido establecidos por el gobierno de su respectiva Comunidad Autónoma, que es también quien toma las decisiones de cómo gastar los fondos así recaudados.

Pero esto no pasa de ser un objetivo utópico. Sería muy difícil por no decir imposible articular un modelo en el que las haciendas autonómicas únicamente se nutriesen de recursos procedentes de tributos propios, sobre todo teniendo en cuenta que las materias impositivas con mayor capacidad recaudatoria han sido ya ocupadas por el Estado. De todos modos, pese a las limitaciones que la LOFCA establece, habría un obstáculo añadido como es que un sistema de este tipo podría terminar por beneficiar a las Comunidades Autónomas con mayor capacidad fiscal y por perjudicar a las de menor capacidad, que deberían enfrentarse a la alternativa o bien de pedir un mayor esfuerzo a sus ciudadanos para prestar un nivel de servicios similar al prestado por aquellas Comunidades, o bien de pedirles el mismo esfuerzo para prestarle menos servicios públicos y además a niveles de calidad sensiblemente inferiores⁴. En todo caso, hay que dejar constancia del esfuerzo de imaginación realizado por las Comunidades Autónomas, que actualmente tienen en vigor más de 60 impuestos propios, aunque su importancia cuantitativa contrasta llamativamente con su escasa importancia en términos cualitativos sobre el total de sus ingresos.

En consonancia con lo anterior, la única vía que ofrecía posibilidades reales para introducir corresponsabilidad fiscal consistía en descentralizar parcialmente algunos de los principales tributos de titularidad estatal. Y esta es precisamente la solución por la que se optó en las reformas del sistema de financiación autonómica realizadas en 1996, 2001 y 2009, donde los principales tributos estatales cobraron un protagonismo muy destacado en el elenco de fuentes de ingresos de sus haciendas, a través de su cesión total o parcial, potenciando considerablemente su capacidad de decisión respecto del volumen y procedencia de sus ingresos como consecuencia de la atribución a las Comunidades Autónomas de importantes competencias normativas sobre estos tributos de titularidad estatal⁵. Se ponía fin así a una situación de dependencia financiera respecto de las transferencias del Estado que no encajaba demasiado bien con el reconocimiento constitucional de autonomía financie-

4. Vid. CASTELLS OLIVERES, A., "La reforma del sistema de financiación autonómica", en *De Economía Pública*, núm. 12, 1991, p. 152.

5. Como bien apuntaron en su día RUIZ-HUERTA CARBONELL, J., y GIMENO ULLASTRES, J.A., "Descentralización fiscal y corresponsabilidad a través de las grandes figuras tributarias", en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, núm. 1, 1993, pp. 29-30-, hablar de un sistema corresponsable, significa "más capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos y locales, y ello (...) sólo es posible a través de su participación en los objetos impositivos con potencial recaudatorio".

ra, que como es sabido es imprescindible para salvaguardar la autonomía política de las Comunidades Autónomas⁶.

2.2. Principio de igualdad en su dimensión territorial

Por seguir con el análisis del encuadre constitucional de la cuestión habría que preguntarse si la existencia de disparidades interterritoriales de tributación como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas pueden reputarse automáticamente contrarias al principio de igualdad en su dimensión territorial de equivalencia de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional (art. 139.1) o en su dimensión competencial que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clarísima a la hora de defender que las diferencias de tributación entre territorios no pueden reputarse automáticamente contrarias al principio constitucional de igualdad en sus diferentes dimensiones. Mantener lo contrario no sería razonable desde la perspectiva de un Estado descentralizado como el nuestro, que además ciertamente ha alcanzado en la práctica un nivel de descentralización mayor aún por ejemplo que el que disfrutaban los *Länder* alemanes, tanto en la vertiente del gasto público como en la de los ingresos tributarios.

Aquí me gustaría abrir un breve paréntesis para dejar indicado que la descentralización tributaria como principio básico del federalismo fiscal tiene sus ventajas. En primer lugar, proporciona transparencia que es bueno para

6. La falta de autonomía financiera en la vertiente de los ingresos y la ruptura de cualquier vinculación territorial entre los impuestos que pagan los ciudadanos y los ingresos del gobierno autonómico, pueden tener efectos potencialmente desestabilizadores para la propia funcionalidad del sistema autonómico. Y los pueden tener, según CASTELLS, A., “La reforma del sistema de financiación autonómica”, *op. cit.*, p. 148–, por dos razones: en primer lugar, porque crea “un sistema de dependencia y la dependencia es, por definición, la negación del autogobierno y de la autonomía”, y en segundo lugar, porque “se eliminan los mecanismos político-financieros de autocontrol, que todo sistema necesita para poder funcionar establemente”. Todo sistema político –continúa este autor– “necesita disponer de contrapesos adecuados, de una cierta restricción presupuestaria a todos los niveles, que consiste, muy en síntesis, en que para todos los agentes económicos (en este caso, al gobierno autonómico y para los electores) debe existir una cierta vinculación entre lo que obtienen y lo que les cuesta obtenerlo; entre lo que gastan y lo que ingresan; entre los impuestos que pagan y los beneficios que obtienen de los servicios públicos. En el sistema autonómico, concluye, esta restricción está rota. Para los gobiernos autonómicos, tan rentable políticamente es gastar –puesto que aparecen ante los ciudadanos ofreciendo servicios públicos e inversiones– como exigir más ingresos –puesto que aparecen como los abanderados de la comunidad ante el gobierno central–. Se trata, pues, de un mecanismo acumulativo, de efectos potencialmente expansivos sobre el gasto público, que no debe hacer frente al balance habitual de cualquier gobierno entre mayor gasto y mayores impuestos. También para los electores aparece enormemente debilitada esta restricción presupuestaria, puesto que sólo muy ligeramente están en condiciones de evaluar y fiscalizar correctamente la acción de unos gobiernos que prestan unos servicios cuyo coste es prácticamente imperceptible”.

cualquier sistema. Segundo, permite exigir responsabilidad a los gobernantes que tienen que asumir el coste político de sus decisiones fiscales. Y en tercer término permite una gestión más eficiente. Si un ente se financia exclusivamente con transferencias la gestión no puede ser tan eficiente como cuando el ente tiene que responder directamente ante sus ciudadanos. Por tanto, desde esta perspectiva la descentralización es positiva.

Como bien ha puesto de relieve la doctrina (RAMOS PRIETO⁷, BLASCO DELGADO y MATA SIERRA⁸) un cierto grado de disparidad interterritorial, de heterogeneidad en la carga impositiva, siempre dentro de la razonabilidad y proporcionalidad que exige el cumplimiento del principio de igualdad, es el precio que debe pagarse por la asignación de competencias normativas tributarias a estos entes subcentrales. No estamos, según la doctrina, ante discriminaciones inadmisibles, desprovistas de justificación constitucional o de base legal, sino de divergencias consentidas de antemano por el propio marco constitucional al estructurar el Estado en torno al binomio unidad-autonomía.

Si tuviera que escoger una cita jurisprudencial que resume la posición del Tribunal a este respecto me quedaría con este párrafo de su Sentencia 14/1998, de 22 de enero (fundamento jurídico 11), que analiza, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos de Extremadura:

“En definitiva, la igualdad de derechos y obligaciones en su aspecto interterritorial no puede ser entendida –como pretenden los Senadores recurrentes– en términos tales que resulte incompatible con el principio de descentralización política del Estado (art. 2 C.E.), pues ello impediría el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tienen atribuidas, ejercicio que, entre otras cosas, supone la libertad para configurar, dentro del marco constitucional y estatutario, una política propia en relación con dichas materias. Por este motivo, la alegación de los actores acerca de que las cargas fiscales que han de soportar las empresas cinegéticas instaladas en Extremadura son superiores a las que se establecen sobre las de iguales características en otras partes del territorio nacional, no puede prosperar, ya que tal carga fiscal es, precisamente, resultado de la autonomía financiera que la Constitución concede a las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156.1).”

En uno de sus primeros pronunciamientos sobre cómo debía interpretarse el principio de igualdad en su dimensión territorial, concretamente su Sen-

7. Vid. RAMOS PRIETO, J., “La competencia fiscal en el ámbito interno. Planteamiento general”, en VARIOS AUTORES (Dir. J. RAMOS PRIETO y Eds. MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M.; MACARRO OSUNA, J.M., y TRIGUEROS MARTÍN, M.J.), *Competencia Fiscal y sistema tributario: dimensión europea e interna*, Aranzadi, 2014, pp. 620 y ss.

8. Véase BLASCO DELGADO, C., y MATA SIERRA, M.T., “La dimensión autonómica del principio de igualdad”, en VARIOS AUTORES (Coord. F. PAU I VALL), *La financiación autonómica*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, Tecnos, Madrid, 2010, p. 161.

tencia 37/1981, de 16 de noviembre (fundamento jurídico 2) el Tribunal ya concluyó con bastante claridad, teniendo en cuenta que apenas llevaba un año y medio de funcionamiento en ese momento, que:

“Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”.

Salvaguardada “la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que pueden soportar pueden ser distintas” por lo que la residencia en una determinada Comunidad Autónoma “puede ser una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otra Comunidad Autónoma”. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en su Auto 182/1986, de 26 de febrero (fundamento jurídico 1) al inadmitir un recurso de amparo por presunta vulneración del derecho a la igualdad contra las liquidaciones tributarias de la Tasa sobre máquinas tragaperras de la Comunidad Autónoma de Murcia porque ello implicaría un trato discriminatorio respecto al dado en otras Comunidades Autónomas en cuyo ámbito fiscal no existía una figura equivalente.

En esta misma línea de no equiparar igualdad con uniformidad porque ello haría inviable la plasmación del principio de autonomía el Tribunal formuló en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo (fundamento jurídico 10), que enjuició la polémica Ley de Reforma Agraria de Andalucía, que creó por cierto un Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas que nunca se ha aplicado, la siguiente declaración:

“La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (...)”.

En definitiva, puede afirmarse que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales no supone “una absoluta identidad de las mismas” (Sentencia del Tribunal Constitucional 186/1993, de 7 junio, fundamento Jurídico 3, que enjuició la constitucionalidad de la Ley de dehesas de Extremadura que introdujo un impuesto sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento inspirado en el andaluz antes citado y 111/2001, de 7 de junio, fundamento jurídico 4, que resuelve un recurso de amparo relativo a autoliquidaciones del entonces Gravamen complementario de la Tasa fiscal sobre el juego) ni “forzosamente la uniformidad de las posiciones jurídicas de los ciudadanos en todo el territorio español, independientemente del municipio, provincia o Comunidad Autónoma en que residan” (Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1989, de 11 de mayo, fundamento jurídico 5). Y es que la igualdad, en palabras del Tribunal, “no puede equivaler a uniformidad cuando la primera se afirma, en este art. 149.1.1.º de la Constitución, como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía” (Sentencia 75/1990, de 26 de abril, fundamento jurídico 5, que resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación contra una Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, declarando que la titularidad de la competencia ejercida a través de la Orden corresponde a dicha Comunidad Autónoma).

Esta misma tesis ha sido la defendida por el Tribunal en materia de recargos sobre impuestos estatales de las Comunidades Autónomas. Así, en su Sentencia 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 7), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por un grupo de 54 Diputados contra la Ley madrileña que creó un recargo sobre el IRPF, el Tribunal afirmó que el ejercicio de su competencia para establecer dicho recargo no requiere “una justificación explícita de la desigualdad tributaria que produce, ya que es una manifestación de su autonomía financiera, que tiene lugar en el marco de la Constitución, del Estatuto y de la LOFCA”, añadiendo a continuación que “la diversidad resultante de la exacción de un recargo autonómico en el Impuesto sobre la Renta no quiebra la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos en el cumplimiento de los deberes que les impone el art. 31 de la Constitución, si así fuera, quedaría radicalmente eliminada la potestad de las Comunidades Autónomas para establecer recargos, en contradicción con las previsiones constitucionales y estatutarias sobre el particular”.

A la luz de los parámetros usados hasta el momento por nuestro Tribunal Constitucional, el ejercicio de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas en relación con los impuestos cedidos (sobre todo en los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones como después veremos) que dé lugar a diferencias de carga fiscal en esos impuestos entre los ciudadanos residentes en esa comunidad y los residentes en otra probablemente no sería objeto de un juicio de inconstitucionalidad en base a una posible vulneración del principio de igualdad, aunque desde luego sea un comportamiento que ha dado lugar a que la imposición en ma-

teria sobre todo de sucesiones y donaciones haya pasado a ser una fuente importante de desigualdad.

2.3. Principio de solidaridad

La opción por un sistema de financiación autonómica con una nueva configuración de los impuestos cedidos consistente en la atribución de amplias competencias normativas conllevaba un importante riesgo asociado también desde la perspectiva del principio de solidaridad (arts. 2, 138 y 156.1 de la Constitución). Pero antes de analizar el ejercicio de las competencias normativas desde la perspectiva de este principio constitucional conviene brevemente referirse a su papel como pilar básico de la financiación autonómica.

El principio de solidaridad aparece mencionado en diversos preceptos de la Constitución. En concreto, aluden al mismo sus arts. 2, 138.1, 156.1 y 158.2. La insistencia con la que el texto constitucional se refiere a este principio se debe en efecto al importante papel que el mismo está llamado a desempeñar en el modelo abierto de Estado diseñado por la Constitución⁹. Su importancia no ha pasado desde luego desapercibida para la doctrina¹⁰.

9. En lugar de imponer una forma concreta de Estado la Constitución optó por fijar un marco general que pudiera servir para encauzar los problemas que tenía España en cuanto a la articulación política y sobre todo para dar respuesta a las aspiraciones autonomistas de algunas regiones españolas. Y no lo hizo como bien señalan DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 786, no a causa del buen criterio del legislador sino por la sencilla razón de que no podía hacerlo. Si la Constitución hubiese definido un modelo de Estado cerrado, no habría sido posible el proceso evolutivo y dinámico que se ha producido desde su aprobación y que todavía tiene que continuar. La forma de Estado diseñada por nuestra Constitución, según LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 772, “es algo tan complejo que se resiste a identificarse con una fórmula técnica definitiva porque, entre otras cosas, aparece siempre in fieri, se está haciendo continuamente”. Esta es a juicio de PÉREZ TREMP, P., “Principios generales de la organización territorial del Estado”, en VARIOS AUTORES, *Derecho Constitucional*, vol. II, 2.ª ed., Tirant, Valencia, 1994, p. 301, la peculiaridad más importante de nuestra Constitución frente a lo que sucede en el Derecho comparado. De hecho, su Título VIII, tan injustamente criticado en ocasiones por la doctrina, pergeñó un modelo de Estado compuesto —así es al menos como lo ha calificado el Tribunal Constitucional entre otras en sus Sentencias 1/1982, 27/1983 y 64/1990— caracterizado por una gran originalidad, que hace imposible su ubicación en alguna de las principales formas de distribución territorial del poder político que ofrece el Derecho comparado (Estado unitario, federal o regional). Podrá reprocharse a los constituyentes una redacción poco atenta e imperfecta de muchas partes del Título VIII, pero sería injusto olvidar, como tuvo ocasión de advertir GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en su Prólogo a la obra de M. CLAVERO ARÉVALO, “España desde el centralismo a las autonomías, Planeta, Barcelona, 1983, que “eso no ha sido independiente de una actitud sustancialmente pacificadora, que ha jugado un papel decisivo en nuestra tradición política, manteniendo activos los consensos básicos también en esta materia delicada”. Y es que bien dijera TOMÁS Y VALIENTE, F., “Necesidad y racionalidad del Estado de las Autonomías”, en VARIOS AUTORES, *El Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías*, Fundación El Monte, Sevilla, 1994, p. 22, “el precio para conseguir que la Constitución se aprobara en tiempo razonable y con el mayor consenso posible consistió en dejar abierto el proceso constituyente”.

10. Refiriéndose a este principio MARTÍN QUERALT, J., “El sistema financiero de las Comunidades Autónomas”, en VARIOS AUTORES, *Organización Territorial del Estado (Comunidades*

El principio de solidaridad interterritorial tiene varias vertientes que podrían reconducirse a tres. La primera y la segunda están vinculadas con la obligación de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales que se impone al Estado y con la exigencia de nivelación financiera entre las Haciendas territoriales. No voy a entrar aquí en el análisis de estas dos primeras vertientes, aunque sí me gustaría dejar apuntado los problemas que se derivan del hecho de que no todas las Comunidades Autónomas tienen idéntico grado de capacidad fiscal, lo que da lugar a la existencia de disparidades interterritoriales de tributación porque la territorialización de los ingresos beneficiará siempre a aquellas Comunidades que cuenten con mayor riqueza y, por ende, capacidad fiscal, donde la recaudación rendida por los tributos cedidos será superior y a la inversa, aportará menor volumen de ingresos a las Comunidades menos desarrolladas y con menor capacidad fiscal, que precisarán siempre de instrumentos complementarios de financiación que garanticen debidamente su suficiencia.

Ciertamente esos problemas existen y la vinculación de la financiación de una comunidad a la recaudación fiscal obtenida en su territorio determina, como bien supo advertir mi querido Maestro el Profesor Lasarte en 2005, que al cuantificarse los fondos de la Hacienda autonómica en función del patrimonio y renta de sus residentes y del nivel de consumo de los habitantes de hecho, las Comunidades más ricas recibirán mayor financiación relativa que las más pobres, si bien no faltan opiniones y argumentos formulados desde la ideología liberal y planteamientos estrictamente económicos, basados principalmente en la conveniencia de una utilización eficiente de los recursos, que defienden las ventajas de la comentada territorialización, que además, añaden, inducirá a una sana competencia fiscal entre las Comunidades.

De todos modos el principio de solidaridad aspira a que cualquier ciudadano, con independencia de su renta o lugar de residencia, haciendo un esfuerzo fiscal parecido tenga un nivel similar de prestación o de acceso a los servicios públicos esenciales¹¹. Este principio constitucional no exige, por tanto, que el

Autónomas), vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 259, insistió en que se trataba del “criterio rector a tener en cuenta, tanto en las relaciones entre los distintos territorios como en las relaciones que, desde el punto de vista de la presión fiscal sobre cada ciudadano, se pueden establecer”.

11. La solidaridad, como bien escribió GARCÍA AÑOVEROS, J., “La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 14, 1984, p. 142, es el principio “en virtud del cual se legitiman las decisiones para conseguir una más equitativa distribución de la renta entre las regiones, un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, un equilibrio y armonización del desarrollo regional”. Trasladando este razonamiento al ámbito de la fiscalidad GIMÉNEZ REYNA RODRÍGUEZ, E., “La reforma de la financiación autonómica”, en *Impuestos*, núm. 14, 1997, p. 15, escribió que el principio de solidaridad exige que “todas las esferas de gobierno puedan prestar un nivel de servicios aceptable con una fiscalidad razonable, entendiendo por tal aquella que no exceda apreciablemente de la de otros territorios. Ello supone –prosigue diciendo–, de un lado, que ha de haber una dotación de recursos adecuados a cada jurisdicción (principio de suficiencia), según el nivel competencial que se ostente, pero, en todo caso, las Haciendas Territoriales han de ser capaces de prestar aquellos servicios que

nivel de prestación de los servicios sea idéntico en todo el territorio nacional, porque ello sería contrario a la diversidad jurídica que deriva de la autonomía¹². El principio de solidaridad, como bien se ha apuntado, lo que excluye es la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interregionales¹³.

Interesa ahora detenerse en la tercera vertiente de este principio que se refiere a la solidaridad interterritorial entendida como mandato de comportamiento leal y honesto entre los poderes territoriales del Estado. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar en su Sentencia 64/1990, de 5 de abril (fundamento jurídico 7) que “el principio de solidaridad que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y prohibición entre éstas de «privilegios económicos o sociales», requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”. Esta importante afirmación es complementada por el Tribunal con una invocación del alcance del principio de autonomía y de su relación con el de solidaridad cuando afirma en esta misma sentencia que la autonomía “no se garantiza por la Constitución –como es obvio– para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad» (fundamento jurídico 10). El principio de solidaridad es su «corolario» (Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, fundamento jurídico 3.º)”.

En este caso se enjuiciaba una norma reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Galicia (Decreto 151/1984) que preveía, entre otras medidas de fomento y promoción de empresas, la concesión de una subvención de hasta el 100% del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo de las industrias que se trasladasen a territorio gallego. A juicio del Abogado del Estado con arreglo a este precepto la Administración gallega concedería ayudas a industrias establecidas en otros lugares del Estado por el solo hecho de su traslado a Galicia, sin atender a ningún otro dato y exigencia y con total desconexión de los programas e incentivos previstos en los restantes preceptos del Decreto autonómico, lo cual suponía un estímulo nega-

la ley declara como esenciales. Y de otro, que los ciudadanos han de tener acceso a dichos servicios mediante una contribución que no debe exceder sustancialmente de la del resto de los españoles”.

12. Parafraseando al Profesor GARCÍA AÑOVEROS, J., “Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, *El País*, 13 de octubre de 1991, p. 40, se puede afirmar que la autonomía implica libertad para orientar los servicios públicos en cada territorio y esa libertad conlleva inevitablemente diferencias que pueden manifestarse, por supuesto dentro de ciertos límites, en la forma de prestar ciertos servicios públicos.

13. Cfr. CASADO OLLERO, G., *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Desarrollo Regional, Granada, 1981, p. 41.

tivo a su mantenimiento en otras partes del territorio nacional, resultando con ello afectados intereses de índole supracomunitaria. En su opinión, así definida, la subvención por traslado obstaculizaría la libre circulación de bienes y personas por el territorio nacional (art. 139.2 de la Constitución), rompería la necesaria igualdad en el ejercicio de la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución) y haría quebrar la unidad del orden económico.

De todos modos, el Tribunal Constitucional no entendió que se produjera aquí un efecto insolidario. El Tribunal concluye que el ofrecimiento de la subvención podría influir en el mejor de los casos en la elección empresarial de la Comunidad Autónoma gallega como punto de destino, pero no en la decisión misma de desplazar geográficamente el establecimiento industrial. Reproducimos a continuación la afirmación que realiza el Tribunal para fundamentar su conclusión en el fundamento jurídico 9, porque condensa el alcance que tiene el principio de solidaridad interterritorial a efectos de su proyección en el tema que nos ocupa:

“(...) ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proibirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales -situación, recursos, etc.- difícilmente alterables la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables. Este y no otro es el sentido del precepto impugnado, en el que, por lo expuesto, no cabe ver el establecimiento unilateral de ventajas que sea producto de una acción autonómica constitucionalmente insolidaria.”

A la luz de esta importante doctrina constitucional creo que puede concluirse que un alto grado de competencia fiscal interterritorial, que incluso podría llegar a calificarse como competencia fiscal desleal, podría no respetar esa obligación de no hacer y vulnerar, pues, el principio de solidaridad. Compartimos plenamente la conclusión a la que llega RAMOS PRIETO cuando afirma que “si una entidad territorial abusase de forma injustificada e indiscriminada de su poder tributario en perjuicio de las restantes, con miras a atraer hacia su territorio la localización de determinados hechos imposables (por ejemplo ciertas actividades empresariales o inversiones), es evidente que estaría defraudando la comunidad de intereses a que tan gráficamente alude el supremo intérprete de la Constitución”¹⁴.

14. Cfr. RAMOS PRIETO, J., “La competencia fiscal en el ámbito interno...”, *op. cit.*, pp. 638-639.

2.4. *Principio de lealtad institucional*

El principio de lealtad institucional no está enunciado de forma explícita en nuestra Constitución. Antes de su incorporación al art. 2 de la LOFCA y a varios estatutos de autonomía, la jurisprudencia y la doctrina ya lo habían construido a partir de la praxis de la experiencia del modelo alemán de federalismo cooperativo.

Recapitulando lo dicho en otros pronunciamientos previos el Tribunal Constitucional ha resumido el contenido y alcance de este principio de lealtad constitucional engarzándolo con el principio de coordinación en una vertiente institucional en su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra un precepto relativo a la competencia en materia de aprovechamientos hidráulicos de la Ley Orgánica 1/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En su fundamento jurídico 4, d) el Tribunal afirma que este principio “requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios”.

La lealtad institucional se deduce del art. 9 de la Constitución, que somete a los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En los numerosos pronunciamientos que hacen referencia a este principio –véanse, por ejemplo, sus Sentencias 209/1990, 208/1999, 158/2004, 13/2007, 58/2007, 31/2010, 38/2012, 245/2012 y 26/2013–, el Tribunal ha insistido en la idea de que “obliga a todos” y que entraña un deber que ha de presidir la actuación tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Ello lo convierte en un principio basilar en el esquema de las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial o, dicho con otras palabras, de soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico. Y, en cuanto tal, ha de proyectarse lógicamente a un ámbito tan crucial como la Hacienda y la financiación pública.

El principio de lealtad institucional tiene una importante proyección en el sistema de financiación autonómica. En primer lugar, implica la exigencia de una evaluación adecuada del impacto de las decisiones en materia de ingresos o de gastos públicos sobre el sistema de financiación. Así por ejemplo la aprobación de una norma que implicara la generación de nuevas necesidades de gasto para las Comunidades Autónomas debería ir acompañada del correspondiente ajuste al alza en los recursos que les proporciona su sistema de financiación. Por otro lado, si el Estado decidiera suprimir alguno de los tributos cedidos total o parcialmente o realizar modificaciones tributarias que comportasen una minoración de los ingresos obtenidos

por las Haciendas autonómicas, estas tendrían derecho a recibir la correspondiente compensación¹⁵.

En segundo término, la lealtad exige un reforzamiento de las relaciones de colaboración entre la Administración tributaria estatal y las Administraciones tributarias autonómicas, porque si bien existen diversos cauces de interacción tanto a nivel orgánico (Consejo Superior y Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria) como funcional (intercambio de información, planes de inspección coordinados, modalidades específicas de cooperación y asistencia, entre otros), en la práctica la virtualidad de tales mecanismos se ha demostrado muy limitada.

Y en tercer lugar y esto es lo que interesa a los efectos de nuestro trabajo la competencia fiscal desleal o perniciosa es contraria a este principio. En efecto, la noción de lealtad es contraria a que una Hacienda (estatal o autonómica) abuse de sus competencias tributarias y apruebe disposiciones (supresión de figuras tributarias, rebajas de tipos de gravamen o introducción de beneficios fiscales) que perturben o menoscaben los intereses de las demás. En este sentido resulta paradigmático lo sucedido con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, puesto que, como ya hemos avanzado y volveremos a detenernos en ello a continuación, las Comunidades Autónomas se han lanzado a una espiral de competencia a la baja ante la inacción del Estado, titular último del tributo.

En los tres epígrafes que siguen analizaremos el ejercicio que han hecho las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pudiendo avanzar ya que dicho ejercicio nos ha llevado a un escenario de una enorme heterogeneidad normativa que ha generado desde luego importantes espacios para que los contribuyentes, en ejercicio de su derecho constitucional a la libre elección de residencia, puedan trasladar su residencia especialmente por un objetivo de ahorro fiscal.

3. Competencia fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas

En el vigente sistema de financiación la cesión de esta figura se traduce, por una parte, conforme a lo previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en la atribución a estos entes territoriales del 50% del rendimiento de este tributo que corresponda a aquellos contribuyentes que sean residentes en su territorio y por otra, en la atribu-

15. ADAME MARTÍNEZ, F.D.; AURIOLES MARTÍN, J.; CASTILLO MANZANO, J.I.; JIMÉNEZ AGUILERA, J.; JIMÉNEZ RUBIO, D.; MOLINA GARRIDO, C., y RAMOS PRIETO, J. (Coord.), *Propuestas para el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Informe del Grupo de Trabajo sobre Financiación Autonómica de las Universidades de Andalucía, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 114, 2019, pp. 237 y ss.

ción de competencias normativas para la determinación del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico, la regulación de la tarifa o escala autonómica con el único condicionante de que la misma sea progresiva y las deducciones en la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales, por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta y por determinadas subvenciones y ayudas públicas. En el actual modelo desapareció la restricción adicional que se preveía en el anterior conforme a la cual la tarifa autonómica debía mantener el mismo número de tramos que la estatal y además las Comunidades Autónomas necesariamente tienen que aprobar una escala autonómica del impuesto para los residentes en su territorio.

Conviene examinar ahora qué uso han hecho las Comunidades Autónomas de estas competencias normativas¹⁶. La posibilidad de regular los mínimos personales y familiares sólo fue utilizada hasta fechas recientes por las Comunidades de Madrid y Baleares y lo hicieron para incrementar los mínimos previstos en la normativa estatal. Sin embargo, a partir de 2022 cinco Comunidades Autónomas más se han sumado al grupo de las que han aprobado incrementos del importe del mínimo personal y familiar para el cálculo del gravamen autonómico. Son Andalucía, Castilla y León, Galicia, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

Como consecuencia del ejercicio de sus competencias normativas para aprobar la tarifa o escala autonómica ninguna Comunidad Autónoma tiene una tarifa exactamente igual en número de tramos a la estatal. Las diferencias de tributación que soportan los contribuyentes españoles en función de la Comunidad Autónoma en la que residan pueden llegar a ser en los tipos marginales máximos de la tarifa de hasta 9 puntos porcentuales en los tipos máximos. Como puede advertirse en la tabla que figura a continuación, los tipos máximos de las tarifas o escalas autonómicas oscilan entre el 20,50% de Madrid (que agregado a los tipos de la tarifa estatal arrojan un tipo del 45,00%) y el 29,50% que está vigente en la Comunidad Valenciana (que sumado al tipo marginal máximo de la escala estatal da un tipo máximo agregado en esta comunidad del 54,00%). Inmediatamente por debajo se sitúa la Comunidad de la Rioja con un tipo marginal máximo del 27,00% (lo que da lugar a un tipo máximo agregado del 51,50%), seguida de Canarias con un marginal máximo del 26,00% (que da lugar a un máximo agregado del 50,50%). Por detrás vendría un grupo de tres Comunidades Autónomas,

16. Un excelente análisis de las medidas aprobadas en este tributo por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias normativas y si el mismo ha conducido a problemas de competencia fiscales es el realizado por ARRIBAS LEÓN, M., y HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., "Competencia fiscal desde la perspectiva interna en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", en VARIOS AUTORES (Dir. J. RAMOS PRIETO y Eds. MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M.; MACARRO OSUNA, J.M., y TRIGUEROS MARTÍN, M.J.), *Competencia Fiscal y sistema tributario: dimensión europea e interna*, Aranzadi, 2014, pp. 735 y ss.

concretamente Aragón, Asturias y Cataluña, con un tipo máximo en su escala autonómica del 25,50% (que sumado al marginal máximo de la tarifa estatal da lugar a un máximo agregado del 50,00%). En la tabla también se incluyen los tipos mínimos de las escalas o tarifas autonómicas, el tipo mínimo agregado resultado de sumar el mínimo de las tarifas estatal y autonómica y el tipo máximo agregado resultado de sumar el máximo de las tarifas estatal y autonómica.

Tipos de gravamen aplicables en IRPF por Comunidades Autónomas

	Tipo mínimo autonómico	Tipo mínimo agregado (estatal + autonómico)	Tipo máximo autonómico	Tipo máximo agregado (estatal + autonómico)
Andalucía	9,50%	19,00%	22,50%	47,00%
Aragón	9,50%	19,00%	25,50%	50,00%
Asturias	10,00%	19,50%	25,50%	50,00%
I. Baleares	9,50%	19,00%	25,00%	49,50%
Canarias	9,00%	18,50%	26,00%	50,50%
Cantabria	9,50%	19,00%	25,50%	50,00%
Castilla y León	9,00%	18,50%	21,50%	46,00%
Castilla-La Mancha	9,50%	19,00%	22,50%	47,00%
Cataluña	10,50%	20,00%	25,50%	50,00%
Extremadura	9,50%	19,00%	25,00%	49,50%
Galicia	9,00%	18,50%	22,50%	47,00%
Madrid	8,50%	18,00%	20,50%	45,00%
Región de Murcia	9,60%	19,10%	22,70%	47,20%
La Rioja	9,00%	18,50%	27,00%	51,50%
C. Valenciana	9,00%	18,50%	29,50%	54,00%

Todavía existe mayor diversidad y dispersión en lo que respecta a deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares. Es tal el grado de complejidad para el contribuyente y tal el número de deducciones aprobadas por las Comunidades Autónomas que en el Manual práctico Renta 2022, publicado el pasado 27 de abril de 2023 por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre un total de 1.666 páginas la parte dedicada a las deducciones autonómicas de la cuota aplicables para el ejercicio 2022 ocupa

desde la página 1144 a la 1.577 de dicho Manual, es decir 433 páginas (lo que supone un 26% del total de dicho Manual). Dentro de este complejo escenario se pueden subrayar algunas tendencias normativas que se aprecian en las Comunidades Autónomas a la hora de aprobar deducciones en este impuesto. La mayor parte de las deducciones creadas están supeditadas a que se respeten determinados importes de base liquidable o a que el contribuyente pueda ser calificado como joven, forme parte de una familia numerosa o sea discapacitado. Respecto a las tendencias detectadas, son muchas las Comunidades Autónomas que han introducido deducciones por nacimiento o adopción, para contribuyentes o familiares discapacitados, por adquisición o alquiler de vivienda, por inversión en empresas de nueva o reciente creación o para fomentar el traslado de residencia a zonas en riesgo de despoblamiento.

Este panorama que se acaba de describir todavía se complica más si cabe, porque además de poder introducir deducciones autonómicas con los límites antes comentados las competencias normativas también abarcan la regulación de la justificación exigible para su aplicación, los límites de cada deducción, su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial, así como las reglas especiales aplicables en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año y determinación de la situación familiar.

Como puede advertirse existe cierto grado de competencia fiscal entre Comunidades Autónomas en el IRPF, pues hay diferencias en la carga fiscal que han soportar los contribuyentes en función de la Comunidad Autónoma donde residan, pero ello debe considerarse normal en un Estado funcionalmente federal como es en la actualidad España¹⁷.

17. El modelo al que más se aproxima el Estado de las autonomías es sin duda el federal. Se ha llegado incluso a afirmar que nuestro Estado tiene una estructura federal asimétrica. –vid. GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., *El Estado Unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 149–, o que el federalismo parece ser la desembocadura normal del sistema. De todos modos, como bien advirtiera GARCÍA DE ENTERRÍA, E., –*La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, p. 31–, ese paso final “lejos de ser apremiante, debería dejar lugar a un largo proceso de maduración de la Constitución, que sería temerario comenzar a retocar ya, cuando tanta ha sido su aceptación y su arraigo –sin parangón en toda nuestra historia constitucional–, valor que no sería sensato dilapidar por su simple prurito proteccionista. En similar sentido, SOLÉ TURA, J., –“La constitucionalización de las autonomías”, en *Constitución, Economía y Regiones*, vol. I, Ibérica de Ediciones, S.A., Madrid, 1978, Vol. I, p. 319, ha escrito que “España tendrá que llegar a un Estado federal como forma superior de vinculación entre esa autonomía llevada a sus consecuencias lógicas y el poder central, porque ese es el sentido de la solución federal. La federación es la forma más ágil que se ha encontrado para resolver armónicamente la aparente antinomia de unidad y autonomía. Pero nosotros sabemos que un Estado federal no es un punto de partida, sino un punto de llegada. Punto de llegada de un proceso democrático que no será corto y que no será fácil, pero que puede frustrarse si no empieza bien (...)”. Pero aunque se pudiese llegar a un modelo federal generalizado, homogéneo e igualitario, en el que todas las Comunidades Autónomas pudiesen alcanzar el mismo nivel de autogobierno, se trataría en todo caso, como bien ha apuntado ARIÑO ORTIZ, G., –“El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución a un enigma jurídico-estatal)”, en VARIOS

En todo caso y en la línea de lo que propusimos los componentes del Comité que redactó el informe para la revisión del modelo de financiación autonómica en julio 2017 sería recomendable racionalizar la multiplicidad de deducciones autonómicas existentes en este tributo –para el ejercicio 2023 hemos contabilizado un total de 268 deducciones autonómicas vigentes–, que por otra parte en muchos casos son de aplicabilidad muy limitada en la práctica, tanto por los restrictivos límites que se fijan como por el desconocimiento en muchas ocasiones por los contribuyentes de las deducciones aprobadas por su Comunidad Autónoma. Además, también en la línea de lo allí propuesto y en consonancia con el principio general de mantener una base homogénea en los tributos cedidos, sería conveniente estudiar la posibilidad de eliminar la capacidad normativa autonómica sobre los mínimos personales y familiares.

Antes de concluir este apartado me gustaría hacer referencia al reciente intento por parte de la Comunidad de Madrid de introducir una importante deducción autonómica pionera en la Unión Europea con una clara finalidad de atracción de nuevos inversores extranjeros. Se trataba de una deducción del 20% del valor de adquisición, incluyendo los gastos y tributos inherentes a la adquisición, excluidos los intereses, que hubieran sido satisfechos por el adquirente, de los siguientes elementos patrimoniales: a) Bienes inmuebles situados en la Comunidad de Madrid; b) Valores representativos de la cesión a terceros de capitales propios, negociados o no, en mercados organizados; c) Valores representativos de la participación en fondos propios de cualquier tipo de entidad, negociados o no, en mercados organizados. Para su aplicación se exigía que el contribuyente no hubiera sido residente en España durante los cinco años anteriores al cambio de residencia a territorio español que genera la presente deducción, que la inversión se realizara en el propio ejercicio de la adquisición de la residencia fiscal en España y se mantuviera durante un plazo de seis años. Finalmente este Proyecto de Ley fue rechazado por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de 23 de marzo de 2023.

AUTORES, *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, Tomo II, Madrid, 1981, p. 12–, de un modelo federal sui generis, porque es incuestionable que la Constitución “configura un Estado nacional, único soberano, común a todas las regiones y pueblos de España; la nación española es la titular última y única de la soberanía, de la que todos los demás grupos e instituciones reciben su reconocimiento y su poder”. De todos modos, a pesar de esa proximidad, existen como es sabido notables diferencias entre ambos tipos de Estados. Así, mientras que en el Estado federal la soberanía originaria corresponde a cada una de las unidades territoriales, en el Estado autonómico la soberanía nacional reside en el conjunto del territorio español, esto es, en el pueblo español del que emanan conforme al art. 1.2 de la Constitución los poderes del Estado. Por otra parte la autonomía constitucional que se reconoce a los Estados miembros de un Estado federal es mucho más amplia que la atribuida a nuestras Comunidades Autónomas, pues aquellos poseen un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder constituyente federado y revisable por él sin más límite que el respecto a las normas y a la Constitución federal. Véanse a este respecto los trabajos de PRÉLOT, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1972 y FERRANDO BADÍA, J., *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 1986, pp. 64 y 109.

4. Competencia fiscal en el impuesto sobre el patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio se regula por primera en España a través de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. Su denominación inicial fue “Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas” y como se anunciaba explícitamente en el artículo primero de dicha Ley la intención del legislador era la de crearlo con carácter excepcional y con una vigencia temporal transitoria. Sin embargo, finalmente terminaría convirtiéndose en un tributo más de nuestro sistema tributario cuando en 1991, con ocasión de la reforma tributaria operada en dicho año y que también afectó al IRPF, se aprobó una nueva ley reguladora del mismo, la Ley 19/1991, de 6 de junio, que con escasas modificaciones sigue hoy vigente pese al tiempo transcurrido. El impuesto de la Ley de 1977 tenía un mínimo exento elevado, concretamente 4 millones de pesetas en el supuesto de obligación personal y 6 millones de pesetas en caso de matrimonio, aparte de reducciones en la base imponible por cada hijo menor de 25 años y los tipos de gravamen oscilaban entre el 0,25% y el 2%. La reforma de 1991 elevó tanto el mínimo exento como el tipo marginal máximo hasta situarlos en 15 millones de pesetas y un 2,5%, respectivamente.

Uno de los momentos claves en la historia de este tributo y lo decimos porque ha marcado la situación actual del mismo, fue la cesión a las Comunidades Autónomas de competencias normativas sobre el mismo para regular el mínimo exento y la tarifa del tributo (la misma debía tener una progresividad similar a la del Estado y ser idéntica a la de éste último en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo) a través de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Posteriormente con la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, se incrementaron las competencias normativas permitiéndose a las Comunidades Autónomas regular la tarifa sin ningún condicionante y crear deducciones y bonificaciones.

El aspecto que nos interesa a los efectos de este trabajo es analizar el uso que han hecho las Comunidades Autónomas de las competencias normativas atribuidas en este tributo. Pues bien, se puede afirmar que como consecuencia de dicho ejercicio la carga fiscal soportada por el Impuesto sobre el Patrimonio varía radicalmente para los contribuyentes en función de la Comunidad Autónoma donde tengan su residencia.

En el ámbito del mínimo exento han regulado un mínimo específico Aragón (400.000 euros) y Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana (500.000 euros). Con efectos solo para 2023 la Región de Murcia ha establecido un mínimo exento de 3.700.000 euros, como consecuencia de la introducción del Impuesto temporal de Solidaridad de las grandes fortunas a través de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. También algunas Comunidades Autónomas han incrementado los mínimos para contribuyentes con discapacidad. Y en cuanto a las tarifas la mayoría de Comunidades Autónomas de

régimen común han aprobado su propia tarifa. Sólo Aragón, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja, mantienen los mismos tipos mínimo (0,2%) y máximo (3,5%) que los previstos en la normativa estatal. Las Comunidades que aplican los tipos máximos más elevados son Extremadura y Valencia (3,75%).

Pero las verdaderas diferencias de tributación entre una Comunidad Autónoma y otra en este tributo derivan de las bonificaciones en la cuota íntegra. En concreto, hay dos Comunidades Autónomas como son Madrid y Andalucía en las que se aplica una bonificación del 100%, por lo que ningún contribuyente residente en estos dos territorios tiene que pagar el tributo. Después hay otra Comunidad Autónoma como es Galicia que tiene una bonificación del 50% (hasta 2022 era del 25%). Así pues, la atribución en este impuesto de amplias competencias normativas ha generado en la práctica una importante competencia fiscal entre Comunidades Autónomas y sobre todo y lo que es más preocupante diferencias de gravamen tan elevadas que pueden impedir la existencia de una mínima equidad horizontal.

5. Competencia fiscal en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

De todos los impuestos actualmente vigentes en España el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es el que está regulado por una Ley más antigua. Fue introducido en nuestro sistema tributario con efectos desde el 1 de enero de 1988 por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre. Pues bien, pese al tiempo transcurrido la regulación de algunas cuestiones básicas se mantienen tal y como figuraban en su Ley de creación, lo que determina una falta grave de actualización y adaptación a los cambios que se han producido por ejemplo en términos de renta per cápita en los más de treinta años transcurridos desde entonces. En este sentido, no se han modificado ni las bases imponibles ni la tarifa previstas en la normativa estatal pese a que la renta per cápita se ha multiplicado prácticamente por tres en ese período de tiempo.

La tarifa del impuesto hoy por hoy resulta excesivamente elevada. Y si además el sujeto pasivo es un contribuyente que pertenece a los Grupos III (colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad) y IV (colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños), a consecuencia de la aplicación de los coeficientes multiplicadores el tributo se dispara de forma exponencial, pudiendo llegar a darse situaciones donde ciertamente cabría hablar de confiscatoriedad respecto de lo heredado.

Pero no es ahora el momento de detenerse en los problemas de falta de actualización de la normativa de este tributo, sino de examinar el uso que han hecho las Comunidades Autónomas de las competencias normativas que se les han cedido en este tributo. En el momento actual y de conformidad con lo previsto en el art. 48.1 de la precitada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, las Comunidades Autónomas gozan de amplísimas competencias normativas, tantas que casi se puede afirmar que el Impuesto sobre Sucesiones es casi un

impuesto propio a la carta de cada comunidad más que un tributo cedido. En efecto, allí se prevé que estos entes territoriales podrán asumir competencias normativas sobre reducciones de la base imponible –siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la comunidad de que se trate–, tarifa del impuesto, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y deducciones y bonificaciones de la cuota (compatibles con las previstas en la normativa estatal del tributo).

El legislador no pudo imaginar cuando decidió incrementar la nómina de elementos esenciales del tributo sobre los que podían actuar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias normativas los problemas que ello iba a generar. Y menos aún pudo pensar que algunas Comunidades Autónomas harían uso de esas competencias normativas para suprimir en la práctica este impuesto, que no olvidemos es de titularidad estatal, en sus respectivos territorios. En los últimos años se han producido diversos conflictos entre Comunidades Autónomas sobre el lugar de residencia de concretos contribuyentes en el momento de su fallecimiento. El art. 32.2, a) de la Ley 22/2009, dispone en relación con los puntos de conexión que se aplicará la normativa de la Comunidad Autónoma en la que el causante tenga su residencia habitual a la fecha del devengo del impuesto y el art. 28.1.1.º, b) de dicha Ley, desarrollando el concepto de residencia habitual, precisa que se considerará que las personas físicas son residentes en la comunidad en cuyo territorio hayan permanecido “un mayor número de días del período de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha a fecha, que finalice el día anterior al de devengo”. En ocasiones puede resultar difícil determinar la comunidad de residencia habitual de los contribuyentes en el momento de su fallecimiento porque hay que ver dónde están sus intereses, sus cuentas corrientes, o incluso dónde están por ejemplo sus consumos eléctricos o hasta sus consumos farmacéuticos. Para la resolución de los posibles conflictos que se puedan suscitar entre Comunidades Autónomas en la aplicación de los puntos de conexión existe una Junta Arbitral de Régimen Común, cuya regulación se encuentra en los arts. 23 y 24 de la LOFCA y en el Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento. En su página web pueden consultarse hasta un total de 11 Resoluciones dictadas entre 1999 y 2014 que determinan la comunidad de residencia habitual del causante a efectos de este tributo¹⁸.

Las disparidades territoriales en la imposición sobre sucesiones y donaciones como bien ha puesto de relieve la doctrina han podido derivar en una situación de competencia fiscal improcedente¹⁹. En la práctica como conse-

18. Vid. https://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio/_menu_/Fiscalidad_Autonomica/Regimen_Comun/Organos_de_Resolucion_de_Conflictos/Resoluciones_de_la_Junta_Arbitral/Impuesto_sobre_Sucesiones_y_Donaciones/Impuesto_sobre_Sucesiones_y_Donaciones.html. Consulta realizada el 2 de mayo de 2023.

19. ARRIBAS LEÓN, M., y HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., “Competencia fiscal desde la perspectiva interna en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, en VARIOS AUTORES (Dir. J. RAMOS PRIETO y Eds. MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M.; MACARRO OSUNA, J.M., y TRI-

cuencia del ejercicio de sus competencias normativas hay un grupo importante de Comunidades Autónomas en las que prácticamente no se paga nada o se pagan importes simbólicos por los sucesores de los Grupos I (descendientes y adoptados menores de 21 años) como son Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia, así como los territorios forales y II (cónyuge, descendientes, ascendientes y adoptados de 21 o más años), como son Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Región de Murcia. Incluso para los sucesores de los Grupos III (colaterales de 2º y 3º grado, ascendientes descendientes por afinidad) y IV (colaterales de 4º grado, grados más distantes y extraños) hay alguna Comunidad Autónoma como Canarias que establece una bonificación del 99,9% cuando la cuota es menor de 55.000 euros, y el exceso se bonifica de forma decreciente a medida que aumenta la cuota y otra como Madrid donde se aplica una bonificación del 25% para hermanos, tíos y sobrinos del causante por consanguinidad.

Son tan importantes las diferencias en los beneficios fiscales aprobados por las Comunidades Autónomas en este tributo que los contribuyentes pueden sentirse tentados a trasladarse a territorios en los que tras su fallecimiento sus herederos gozarán prácticamente de una exención total del pago y legítimamente podrán hacerlo en ejercicio de su derecho constitucional a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional consagrado en el art. 19 de la Constitución española. Este artículo ampara esos posibles traslados por la razón que sea (laboral, familiar, o incluso prioritaria o exclusivamente de ahorro fiscal de sus herederos). Otra cosa distinta será que este posible traslado de contribuyentes incidirá en la financiación a percibir por la Comunidad Autónoma no sólo en razón de este tributo sino también en la procedente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuyo 50% de recaudación se asigna a las Comunidades Autónomas en función de los contribuyentes residentes en su territorio.

Algo parecido ha ocurrido con las donaciones. Hay Comunidades Autónomas que hace varios años se lanzaron a aprobar reducciones que prácticamente han conducido a la eliminación del gravamen por donaciones. La más activa en este sentido ha sido sin duda la Comunidad de Madrid que a través de su Ley 7/2005, de 23 de diciembre, aprobó para las donaciones percibidas por los residentes en su territorio incluidos en los Grupos I y II una bonificación del 99% en el Impuesto sobre Donaciones (el 1% restante se mantiene digamos a efectos de control fiscal). Esta medida que inicialmente sólo se aplicaba en Madrid también beneficiaba a los residentes en otras Comunidades Autónomas que comprasen un inmueble en Madrid y posteriormente lo donasen a sus hijos, porque como es sabido el punto de conexión en el caso de donación de inmuebles es el lugar donde radique dicho inmueble. En la

actualidad se aplican bonificaciones para las donaciones a parientes de Grupos I y II en otras Comunidades Autónomas. Así, en Cantabria la bonificación es del 100% para Grupos I y II, mientras que en Andalucía, Castilla y León y Murcia es también como en Madrid del 99%. En Aragón existe una bonificación del 65%, para bases iguales o menores de 500.000 euros. En Canarias para el Grupo I la bonificación es también del 99,9%. En Castilla-La Mancha se aplica una bonificación desde el 95 al 85% (a partir esta última de 240.000 euros). Cataluña y Galicia han establecido una tarifa para estas donaciones entre parientes cercanos con tipos del 5% al 9%. Por su parte, Extremadura tiene una bonificación del 99% si la base liquidable es inferior o igual a 300.000 euros y del 50% para la parte de la base liquidable que supere los 300.000 euros, con el límite de 600.000 euros, cuantías que son superiores cuando el donatario tenga la consideración de discapacitado. Y en La Rioja la deducción es del 99% en general, o del 50% cuando la base liquidable supere los 400.000 euros.

Son tan importantes las diferencias de tributación que puede hablarse de la existencia de 20 impuestos distintos sobre sucesiones en España (los 15 que se aplican en las Comunidades de régimen común, los 3 que se aplican en las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, el tributo que se aplica en Navarra y el estatal que resulta de aplicación a los no residentes).

6. Diferencias en el ejercicio de actuaciones inspectoras desarrolladas por las Comunidades Autónomas

Además de las diferencias a las que me acabo de referir como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas existen otro tipo de diferencias que a menudo suelen pasar desapercibidas como son las que se derivan del número de actuaciones inspectoras desarrolladas por estos entes territoriales en los impuestos cedidos.

Para detectar estas diferencias deben consultarse los informes que anualmente elabora la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el modo y eficacia en el desarrollo de las diversas competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma respecto a los tributos cedidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 45.2 de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Estos informes figuran en la documentación que cada año acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado que el Gobierno presenta en las Cortes Generales para su aprobación durante el último trimestre del año. El retraso normal en la información es de dos años y en el momento de redactar estas líneas los últimos informes de la Inspección General del Ministerio de Hacienda publicados datan de julio de 2022. A continuación se incluye un Cuadro de elaboración propia en la que se incluyen los datos del número de actas incoadas por Comunidades Autónomas en el ejercicio 2021, así como la deuda tributaria liquidada.

Actuaciones inspectoras y deuda tributaria liquidada en los tributos cedidos. Ejercicio 2021

Comunidad Autónoma	N.º de actas incoadas	Miles de euros					Deuda tributaria			
		ISD	ITPAJD	IP	Tasa sobre el juego	Total	ISD	ITPAJD	IP	Tasa sobre el juego
Andalucía	694	73	50	0	817	74.997	2.361	705	0	77.963
Aragón	148	80	0	2	230	15.828	5.477	0	13	21.318
Asturias	246	2	49	3	300	10.329	56	282	10	10.329
Islas Baleares	114	255	273	0	642	3.241	22.269	6.664	0	32.174
Canarias	11	56	4	0	71	566	5.839	247	0	6.652
Cantabria	8	15	18	0	41	75	28	216	0	319
Cataluña	152	17	340	0	509	69.407	9.411	17.897	0	96.715
Castilla y León	235	131	355	0	468	3.998	929	2.831	0	7.758
Castilla-La Mancha	139	28	296	0	463	4.313	348	1.117	0	5.778
Extremadura	23	172	3	0	198	276	1.280	57	0	1.613
Galicia	181	461	88	0	730	12.220	4.268	4.304	0	20.792
La Rioja	8	54	0	0	62	141	112	0	0	253
Madrid	618	140	0	0	758	67.468	6.881	0	0	74.349
Murcia	190	4	16	0	210	993	146	2	0	1.141
Valencia	73	27	79	0	179	34.397	5.580	3.365	0	43.342

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes sobre la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas elaborados por la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁰.

20. Web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2016 <http://www.seggs.pppg.minhafp.gob.es/Presup/PGE2016Proyecto/MaestroDocumentos/POE-ROM/MnSerieGris.htm>

Como puede verse el impuesto sobre el que se giran más actas de inspección es sin duda el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. De hecho, hay Comunidades Autónomas como es el caso de Andalucía donde se incoaron un total de 694 actas, mientras que en el extremo opuesto nos encontramos con otras como por ejemplo Cantabria, La Rioja o Canarias donde el total de actas fue tan sólo de 8, 8 y 11, respectivamente. Otro dato que llama la atención es que mientras que en Madrid con un total de 618 actas incoadas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones la deuda tributaria liquidada ascendió a 67.468.000 euros, en Cataluña la deuda liquidada fue una cantidad parecida, concretamente 69.407.000 euros, aunque el número de actuaciones inspectoras fue la cuarta parte. La situación de Andalucía es similar a la de Madrid pues con un total de 694 actas, la deuda liquidada fue de 74.997.000 euros. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio también son muy llamativas las diferencias entre Comunidades Autónomas. Así, hay Comunidades Autónomas como Aragón, La Rioja y Madrid que no instruyeron en 2021 ningún acta o Extremadura o Canarias que sólo incoaron cuatro y tres actas respectivamente por este tributo. En cambio, en el extremo opuesto se situaron Castilla y León donde se incoaron 355 actas y Cataluña y Castilla-La Mancha con un total de 340 y 296 actas, respectivamente.

En segundo lugar, por número de actuaciones inspectoras se sitúa precisamente el Impuesto sobre el Patrimonio con un total de 1.571 actas incoadas. Aquí se ha producido un cambio importante respecto a las actas tramitadas en ejercicios anteriores dado que era frecuente que en muchas Comunidades Autónomas no se incoara ningún acta, lo cual según la doctrina era un síntoma de la decadencia de este tributo²¹. Hasta 2020 la mayoría de las actuaciones inspectoras se centraban además de en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En el caso de este segundo tributo va a disminuir el número de actuaciones inspectoras dada la entrada en vigor del valor de referencia como base imponible del tributo.

Por otra parte, resulta llamativo que la tasa sobre el juego es un tributo que prácticamente no es objeto de actuaciones inspectoras. De hecho, hasta en 13 Comunidades Autónomas no se tramitó ningún acta de inspección en 2021. Y en las dos Comunidades en las que sí se hizo, concretamente Aragón y Asturias tan sólo se incoaron 2 y 3 actas respectivamente.

Otro dato que llama poderosamente la atención, pero que no aparece en este cuadro, es las diferencias que existen en el número de actas con acuerdo incoadas por las Comunidades Autónomas. Si en el ámbito de la Agencia

21. Cfr. RAMOS PRIETO, J., “Las diferencias en el desarrollo de las funciones de comprobación e investigación de los tributos cedidos por las Comunidades Autónomas: análisis desde la perspectiva de la competencia fiscal”, en VARIOS AUTORES (Dir. J. LÓPEZ MARTÍNEZ y J.M. PÉREZ LARA), *La reforma de la financiación territorial*, Tirant, 2017, p. 360.

Estatal de Administración Tributaria las actas con acuerdo han experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años, en el ámbito de las Comunidades Autónomas es un mecanismo hasta ahora no utilizado. Tan sólo la Comunidad Autónoma de Andalucía ha hecho tímidamente uso de este tipo de actas incoando un total de 87 actas con acuerdo en el ejercicio analizado. Le siguen Aragón con 10 actas con acuerdo y Cantabria con una. El resto de Comunidades Autónomas según la información que consta en los informes de la Inspección General del Ministerio de Hacienda no ha incoado ningún acta con acuerdo en 2021.

Si calculamos el importe medio de la deuda tributaria resultante de las actas de inspección por Comunidades Autónomas se aprecian también importantes diferencias entre ellas. Hay que tener en cuenta que se trata de una comparación aproximativa porque no se puede olvidar que existen diferencias entre ellas no sólo en términos de población sino también en nivel de riqueza y capacidad fiscal de los contribuyentes. A continuación se incluye una tabla que ordena las Comunidades Autónomas por importe medio de la deuda tributaria por acta.

Clasificación de las Comunidades Autónomas en función de la deuda tributaria por acta. Ejercicio 2021

	Importe medio por acta Miles de euros
Valencia	242
Cataluña	190
Madrid	98
Andalucía	95
Canarias	94
Aragón	93
Islas Baleares	50
Asturias	34
Galicia	28
Castilla y León	16
Castilla-La Mancha	12
Cantabria	8
Extremadura	8
Murcia	5
La Rioja	4

En primer lugar por deuda tributaria consignada en las actas se sitúa la Comunidad Valenciana con una deuda media por acta de 242.000 euros. Le siguen Cataluña (190.000 euros), Madrid (98.000 euros) y Andalucía (95.000 euros). Cierra la clasificación La Rioja con un importe medio por acta de 4.000 euros, seguida de Murcia con una media por acta de 5.000 euros. Después llaman la actuación Castilla y León y Castilla-la Mancha donde el elevado número de actas levantadas en comparación con otras Comunidades (468 y 463 respectivamente) no se traduce en una deuda media por acta de importe elevado. Frente a ellas, Cataluña con un total de 509 actas levantadas tiene una deuda media por acta de 190.000 euros.

La población no siempre es un elemento que explica ni el número de actuaciones inspectoras ni el importe de deuda media por acta. Así, Aragón con una población según el INE de 1,326 millones tiene una deuda media por acta de 93.000 euros, mientras que Murcia, con una población de 1,518 millones según el INE tiene una deuda media por acta de poco más de 5.000 euros. O Canarias con una población de 2,17 millones tiene una deuda media por acta de 94.000 euros, mientras que Castilla y León con una población de 2,38 millones tiene una deuda media de tan sólo 16.000 euros, prácticamente la sexta parte. Algo parecido le sucede a Castilla-La Mancha con una población de 2,049 millones y una deuda media por acta de 12.000 euros. Cantabria con una población de algo más de medio millón de habitantes tiene una deuda media por acta de 8.000 euros, la misma que Extremadura que prácticamente la duplica en población.

El análisis de las actuaciones inspectoras desarrolladas por las diferentes Comunidades Autónomas revela que existen importantes disparidades tanto por territorios como por tributos y que no todas ellas acreditan el mismo nivel de eficacia en el ejercicio de sus funciones inspectoras. ¿Significan estas diferencias que algunas Comunidades Autónomas han optado por una estrategia de competencia fiscal lesiva reduciendo el rigor en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias vinculadas a los impuestos cedidos? No parece que pueda contestarse sin más afirmativamente a esta pregunta. De hecho, el menor número de actas de inspección puede ciertamente deberse a que algunas Comunidades han decidido decantarse por actuaciones de comprobación limitada que pueden ser más ágiles que los procedimientos de investigación propios de la inspección, que por regla general se alargan más en el tiempo. También pueden explicarse estas diferencias por el hecho de que algunas Comunidades Autónomas han optado por una selección mucho más estricta de los sujetos que van a ser objeto de inspección, de manera que llevan a cabo menos actuaciones inspectoras y con mejores resultados. Al margen de la valoración que pueda hacerse desde la perspectiva del grado de eficacia de las actuaciones desarrolladas por los órganos de inspección de las diferentes Comunidades Autónomas, no pensamos que exista una estrategia premeditada de algunas de ellas por desarrollar menos actuaciones inspectoras que sus Comunidades vecinas con el fin de atraer contribuyentes, pero desde luego lo cierto es que las diferencias existen y así lo hemos puesto de relieve.

7. Propuestas para la superación de los problemas de competencia fiscal generados por el ejercicio de competencias normativas en los impuestos cedidos

7.1. Breve reflexión sobre el mantenimiento o supresión de los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones

Prescindiendo ahora de los defectos técnicos que presenta la regulación actual de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones, siendo en el caso de estos dos últimos especialmente graves y así lo hemos señalado los problemas de falta de actualización y adaptación que sin duda aconsejarían una reforma fiscal de estas figuras, me interesa en este apartado ofrecer una breve panorámica de las propuestas realizadas en el informe de la Comisión para la reforma del sistema de financiación autonómica de 2017 y en el Libro blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022, en cuya redacción he tenido la inmensa fortuna de poder participar para solucionar los problemas generados por el ejercicio de competencias normativas por las Comunidades Autónomas sobre todo en el ámbito de los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones.

Era previsible que pudieran producirse problemas de diferencias de carga fiscal entre territorios. Como se explica en el Libro Blanco conforme a la teoría del federalismo fiscal los tributos sobre el patrimonio personal y la riqueza en sus distintas manifestaciones no son las figuras impositivas más adecuadas para su descentralización porque recaen sobre bases móviles y por los efectos redistributivos y de control que se esperan de ellas, de acuerdo con su posición en el sistema tributario, aparte de la posible vulneración en nuestro caso de los principios de solidaridad y de presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional. En esta idea ya insistió el informe Lagares, publicado en 2014. Por ello, se concluía en el Libro Blanco que la descentralización completa de la fiscalidad patrimonial personal podía provocar su reducción a la mínima expresión y, en el caso más extremo, su total desaparición, como consecuencia de la competencia fiscal entre territorios. Pudo, en consecuencia, ser un error ceder competencias normativas en estos impuestos.

Como ha quedado explicado en las páginas precedentes el problema no es que haya diferencias de tributación, que las tiene que haber y es una lógica consecuencia de la autonomía tributaria y del ejercicio por las Comunidades Autónomas de su responsabilidad fiscal, sino que estas sean tan elevadas y que además se haya consolidado el fraude o abuso de utilizar las facultades normativas de cuantificación para suprimir en algunos casos *de facto* el impuesto, supuesto que no parece que estuviera contemplado por el legislador cuando decidió incrementarles las competencias normativas en estos tributos. Este comportamiento de algunas Comunidades Autónomas nos ha llevado a un escenario de competencia fiscal que para determinar si se ajusta al

orden constitucional requiere, como bien ha puesto de relieve la doctrina, examinar las medidas aprobadas con el fin de trazar una línea divisoria lo más nítida posible entre aquellas diferencias fiscales que pueden resultar admisibles, como reflejo del principio de autonomía territorial y aquellas otras que constituyen desigualdades de dudosa legitimidad constitucional y, por tanto, síntomas de una competencia fiscal perjudicial o perniciosa²².

Aunque no voy a entrar a fondo en ello por ser una cuestión colateral, sí me gustaría brevemente decir algo sobre el interesantísimo debate acerca del mantenimiento o supresión de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones, porque es un debate que se ha planteado con ocasión de la situación a que nos ha llevado el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en estos tributos.

No cabe duda que tanto el mantenimiento de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones como su supresión son opciones de política fiscal posibles, siempre que se articulen de acuerdo con los principios constitucionales que hagan posible el gravamen de la riqueza en la línea antes expuesta. Desde esta perspectiva, la primera alternativa que se analiza en el Libro Blanco es la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio. Si la misma se llevase a cabo, creemos que debería acometerse un nuevo diseño de la imposición sobre las rentas y ganancias del capital y estudiar en su caso el mantenimiento o establecimiento de impuestos sobre determinados elementos patrimoniales. Por lo que respecta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones hay que tener en cuenta que su eventual supresión determinaría la desactivación de la cláusula de no sujeción prevista en el art. 6.4 de la Ley del IRPF. No obstante, los autores del libro blanco no somos partidarios de su supresión teniendo en cuenta la tradición histórica del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en nuestro sistema tributario y sobre todo razones técnicas relacionadas con la especial naturaleza de este tipo de ganancias, especialmente en el caso de la sucesión mortis causa. Además, desde instituciones como la OCDE se ha recomendado en su informe de 2021 *Inheritance Taxation in OECD Countries*²³, el mantenimiento de un impuesto separado sobre herederos o donatarios en lugar de gravarlos a través del IRPF, porque ello podría dar lugar a tipos impositivos efectivos

22. Vid. RAMOS PRIETO, J., “La competencia fiscal en el ámbito interno...”, op. cit., p. 635. Por su parte, LAGO MONTERO, J.M., –“¿Es posible armonizar los subsistemas tributarios autonómico y local?”–, en VARIOS AUTORES (Dir. J. RAMOS PRIETO y Eds. MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M.; MACARRO OSUNA, J.M., y TRIGUEROS MARTÍN, M.J.), *Competencia Fiscal y sistema tributario: dimensión europea e interna*, Aranzadi, 2014, p. 946–, es muy claro al respecto cuando afirmar que la competencia fiscal que observamos instalada entre nuestras Comunidades Autónomas “dista mucho a menudo de ser legítima, tiene tufillos fraudulentos con frecuencia, y no se aprecia como contribuye, ni mucho ni poco, a la eficiencia de las decisiones”.

23. *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies 28, 2021 [<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e2879a7d-en/index.html?itemId=/content/publication/e2879a7d-en>]

marginales muy elevados para los receptores que tienen otras fuentes de ingresos (por ejemplo rentas del trabajo), aparte de que incrementaría la complejidad del impuesto y plantearía problemas de asignación entre países en el caso de las sucesiones transfronterizas.

Sobre la alternativa de supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, la OCDE en su informe de 2018 *The Role and Design of Net Wealth Taxes*²⁴, ya afirmaba que es posible prescindir de un impuesto sobre el patrimonio neto, pero sólo a condición de reforzar el gravamen sobre las rentas y ganancias de capital en el IRPF y mantener la imposición sobre las herencias. En Estados Unidos por ejemplo, en el marco de la reforma propuesta por la Administración Biden²⁵ se han formulado propuestas en el sentido de gravar la riqueza a través del Impuesto sobre la renta a través por ejemplo del gravamen de las plusvalías latentes.

Como segunda alternativa se podría tener en cuenta el patrimonio de los contribuyentes en la configuración de la imposición personal sobre la renta, bien a través del gravamen de las rentas del ahorro o a través de una modificación de la tributación de las ganancias de capital. E incluso habría una tercera alternativa que pasaría por mantener el Impuesto sobre el Patrimonio únicamente a efectos de la obligación de declarar (en su caso, a partir de un determinado umbral cuantitativo), de modo que la información contenida en dicha declaración, incluyendo las valoraciones de los bienes y derechos, permitiera graduar la cuota íntegra del IRPF aplicando coeficientes (distintos y graduados por tramos) en función del patrimonio del declarante. Una cuarta alternativa pasaría por la integración de los dos impuestos (IRPF e IP) siguiendo el modelo de boxes vigente en los Países Bajos. Cabría también, desde luego, la posibilidad de sustituir el Impuesto sobre el Patrimonio por impuestos reales sobre determinados elementos patrimoniales, por ejemplo sobre bienes inmuebles (así ocurre en Francia y Portugal o en Italia sólo para inmuebles localizados en el extranjero), sobre activos financieros (Italia) o sobre cuentas de valores (Bélgica).

En cualquier caso, en el Libro Blanco concluimos que si finalmente se decidiera optar por el mantenimiento de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones, que se trata de una decisión política que corresponde tomar a las Cortes Generales y desde luego no a una Comisión de expertos, resultaría necesario acometer una reforma que permita superar las actuales deficiencias que presentan estos tributos cuyo diseño, como ya hemos detallado a lo largo de este trabajo, está obsoleto.

24. *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies 26, 2018 [<https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>]

25. *Made in America Tax Reform General Explanations 2021* [https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf]

7.2. *Propuestas contenidas en el informe para la revisión del sistema de financiación autonómica y en el libro blanco sobre la reforma tributaria*

Volviendo de nuevo a la cuestión que aquí nos interesa, es decir, la de formular propuestas para tratar de solucionar los problemas de competencia fiscal generados por el ejercicio de competencias normativas por las Comunidades Autónomas en relación con los impuestos cedidos, voy a referirme primero a lo que se dijo en el informe sobre la reforma para la financiación autonómica de 2017. Una vez que los miembros de esta Comisión se pronunciaron de forma mayoritaria a favor del mantenimiento transitorio o definitivo del Impuesto sobre el Patrimonio, se debatió sobre la conveniencia de la regulación por parte del Estado, titular del tributo, de una base imponible homogénea y un mínimo exento amplio igual en todo el territorio nacional. En este modelo la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas afectaría exclusivamente al establecimiento de la tarifa del impuesto, así como a la aprobación de posibles deducciones o bonificaciones de la cuota vinculadas a circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo, sin que ello pudiera suponer una desfiscalización de hechos imposables. La Comisión no se puso de acuerdo sobre la conveniencia de establecer o no un nivel mínimo de tributación, que también debería afectar, en su caso, a las Comunidades forales. Parte de sus miembros se mostraron a favor de la existencia de este mínimo de tributación y ello en base a las distorsiones económicas que se podrían derivar de la movilidad principalmente de los contribuyentes de rentas elevadas hacia las Comunidades que decidieran bonificar de forma importante o incluso suprimir este tributo. Por otro lado, otra parte de los miembros de la Comisión eran partidarios de no establecer este mínimo y favorables a que la aplicación del Impuesto sobre el Patrimonio por las Comunidades Autónomas tuviera, como había sido hasta ese momento, carácter opcional, permitiendo en aras de la autonomía que aquellas Comunidades que desearan mantenerlo lo hagan, pero sin obligar a las demás a seguir aplicando un impuesto muy cuestionado. El tributo mantendría su titularidad estatal, lo que aseguraría la capacidad del Estado para revisar el estatus del impuesto si se considerase necesario en el futuro. No se contemplaría, por supuesto, ningún tipo de compensación por parte del Estado para las Comunidades que decidiesen no exigirlo. La forma de regular este carácter opcional del tributo podría estar en línea con la aplicada para los impuestos municipales que no son de exacción obligatoria.

En el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones sí existió acuerdo en el seno de esta Comisión para proponer la conveniencia de introducir unos niveles mínimos de tributación que impidan que una posible espiral de competencia a la baja termine con la práctica desaparición del tributo, al menos en las transmisiones de riqueza entre familiares directos, mínimos que como ha quedado indicado deberían aplicarse también a las Comunidades forales, algo que hasta la fecha nadie había propuesto. Hago un inciso para dejar indicado que tampoco nadie había dicho hasta la fecha que las Comunidades forales no participan en la solidaridad interterritorial e igual-

dad de acceso a los servicios públicos del conjunto de las Comunidades. Por cierto que la Comisión también puso de relieve que no abordar los problemas de equidad que de esta situación se derivan afecta a la estabilidad del sistema de financiación de las Comunidades de régimen común y, más en general, a la estabilidad institucional del Estado de las Autonomías.

Como era de esperar porque así se le encargó expresamente al Comité de personas que lo redactó, el Libro Blanco para la reforma tributaria, entregado en marzo de 2022, analizó con más detalle los problemas de competencia fiscal derivados del ejercicio de competencias normativas por las Comunidades Autónomas. Las alternativas que propone el Libro blanco para tratar de conseguir un equilibrio entre competencias normativas de las Comunidades Autónomas y autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, a fin de evitar el vaciamiento o la desaparición de estos impuestos que no olvidemos son de titularidad estatal (si desaparecen estos impuestos no habría posibilidad de ejercer la autonomía financiera), son bastante claras y se exponen a continuación de forma muy resumida: impuesto dual (con un impuesto del Estado y otro autonómico que se deduciría de aquél, alternativa que pese a ser atractiva podría ser problemática desde la perspectiva de la prohibición de gravar bienes situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma); impuesto compartido (extendiendo a Patrimonio y Sucesiones y Donaciones la fórmula actual del IRPF) o mantenimiento de la fórmula actual de manera que la norma estatal regulase todos los elementos del impuesto hasta la base imponible, que sería común en todo el territorio y a partir de ahí se establecerían horquillas sobre mínimo exento, escala, deducciones y bonificaciones de la cuota íntegra, con límites al alza o a la baja.

En opinión del Comité las competencias normativas de las Comunidades Autónomas podrían seguir siendo las vigentes, con los siguientes límites: a) respecto del mínimo exento, un porcentaje de aumento máximo; b) respecto de las escalas de gravamen, una reducción en un porcentaje máximo y c) respecto a las deducciones y bonificaciones sobre la cuota la mejor opción podría pasar también por establecer un límite conjunto máximo cuantificado en términos porcentuales de manera que la cuota líquida no pueda ser inferior a un determinado porcentaje de la cuota íntegra.

8. Consideraciones finales

Como consecuencia del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias normativas que se les han ido atribuyendo en sucesivas reformas en los impuestos cedidos a partir de 1996, hemos llegado a un escenario en el que puede hablarse de la existencia de competencia fiscal interterritorial y de importantes diferencias de carga fiscal efectiva para los españoles en función del territorio en el que residen, diferencias que se han revelado especialmente llamativas en los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

En el primero de ellos varias Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias normativas para eliminar de facto el gravamen que recae sobre las transmisiones mortis causa a favor de cónyuges y descendientes, así como el de las donaciones inter vivos a favor de los descendientes en línea recta, a través de diversas técnicas como el establecimiento de reducciones en la base imponible, coeficientes multiplicadores inferiores a la unidad o directamente bonificaciones en la cuota del impuesto que en algunos casos llegan hasta el 99%. Y otro tanto ocurre con el segundo pues hay Comunidades Autónomas en las que existe una bonificación prácticamente total de la cuota del impuesto. Esta situación no deja de ser paradójica y contrasta llamativamente con la naturaleza de este tributo que es, no olvidemos, de titularidad estatal, por lo que por muchas competencias normativas que se hayan cedido a las Comunidades Autónomas técnicamente sólo lo podría suprimir el Estado.

Como consecuencia de estas diferencias parte de la doctrina mantiene que puede hablarse aquí de la existencia de un uso agresivo de sus competencias normativas que está provocando desigualdades que han acrecentado los problemas de deslocalización interna y de igualdad básica de trato fiscal en las distintas partes del territorio nacional, en lo que sería un ejemplo de *race to the bottom* (carrera hacia los mínimos) por la reducción de los ingresos tributarios como consecuencia de la competencia fiscal.

Una vez analizado este escenario desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera, igualdad en su dimensión territorial y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede concluir que estos dos principios no parece que se vean vulnerados a priori por las diferencias de tributación existentes entre territorios. Según el Tribunal, puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional porque la igualdad en su dimensión territorial no puede entenderse como “una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones”. La existencia de diferencias es inevitable en un Estado tan descentralizado como España. En este sentido, la doctrina ha insistido en que un cierto grado de disparidad interterritorial, de heterogeneidad en la carga impositiva, siempre dentro de la razonabilidad y proporcionalidad que exige el cumplimiento del principio de igualdad, es el precio que debe pagarse por la asignación de competencias normativas tributarias a estos entes subcentrales.

Más complicado resulta el análisis de las diferencias de tributación desde la perspectiva de los principios de solidaridad y lealtad institucional. El principio de solidaridad interterritorial no exige que el nivel de prestación de los servicios sea idéntico en todo el territorio nacional, porque ello sería contrario a la diversidad jurídica que deriva de la autonomía. Ahora bien, sería difícilmente compatible con este principio la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interregionales. Además, hay otra vertiente importante

de este principio de máxima relevancia para nuestro Tribunal Constitucional como es su naturaleza de mandato de comportamiento leal y honesto entre los poderes territoriales del Estado, de manera que estos se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí. A la luz de esta doctrina jurisprudencial un alto grado de competencia fiscal interterritorial que dé lugar a la atracción hacia el territorio de una Comunidad Autónoma de determinados hechos imposables, podría no respetar esa comunidad de intereses y esa obligación de no hacer y vulnerar, pues, el principio de solidaridad.

También surgen dudas sobre la compatibilidad del ejercicio por una Comunidad Autónoma de sus competencias normativas que dé lugar a una competencia fiscal calificable como agresiva con el principio de lealtad institucional que, si bien no está enunciado de forma explícita en nuestra Constitución, sí está incluido en el art. 2 de la LOFCA entre los principios inspiradores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. Esto podría suceder cuando se haga uso de esas competencias para la supresión de una figura tributaria, para introducir rebajas excesivas de tipos de gravamen o para aprobar beneficios fiscales que prácticamente anulen el tributo.

En el ámbito del IRPF el ejercicio de las competencias normativas por las Comunidades Autónomas nos ha llevado a un escenario en el que existen importantes diferencias en los tipos máximos de la escala autonómica, lo que da lugar a tipos marginales máximos que oscilan entre el 45% que se aplica en Madrid y el 54% que es el vigente en la Comunidad Valenciana.

En el ámbito del impuesto sobre el Patrimonio las Comunidades Autónomas gozan de competencias normativas para regular el mínimo exento, los tipos de gravamen y las deducciones y bonificaciones de la cuota. Aquí la situación es más compleja que en el IRPF porque como consecuencia del ejercicio de esas competencias normativas la carga fiscal soportada por este tributo varía radicalmente en función de la Comunidad Autónoma de residencia habitual del contribuyente. Y ello se debe no ya a los mínimos exentos aprobados sino a la introducción de una bonificación del 100% en la cuota íntegra del tributo por parte de Madrid y Andalucía. En relación con este tributo hemos explicado que desde hace varios años se viene debatiendo intensamente sobre si debe o no mantenerse en nuestro sistema tributario. Aunque se trata de una cuestión ajena al objeto de este trabajo he querido dedicar un breve apartado a reflexionar sobre esta materia exponiendo de forma muy resumida el análisis realizado en el Libro Blanco para la reforma tributaria. Allí se contemplan tanto la opción de su supresión como la de su mantenimiento.

Otro tanto ocurre con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, donde las diferencias de carga fiscal que han de soportar los contribuyentes en función de la Comunidad Autónoma en la que han de tributar son demasiado elevadas, hasta el punto de que se han detectado traslados de residencia de

algunos contribuyentes titulares de patrimonios importantes hacia las Comunidades Autónomas con menor tributación. Parece que aquí el consenso sí es mayor entre la doctrina a favor del mantenimiento de este tributo.

El trabajo se cierra con un apartado en el que se exponen las propuestas que se han formulado para tratar de solucionar los problemas de competencia fiscal en el informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica de julio de 2017 y en el Libro blanco para la reforma tributaria, que entregamos en marzo de 2022, justo una semana después del estallido de la guerra de Ucrania. Ahí están las propuestas, ahora corresponde tomar las decisiones a los responsables políticos.

LA ACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Isabel González Ríos
Universidad de Málaga

Sumario: 1. Contexto internacional y europeo para la transición energética. 2. El cumplimiento del derecho de la UE a nivel nacional. 3. Competencias en materia de transición energética. A. Distribución de competencias. B. Doctrina del Tribunal Constitucional ante conflictos competenciales en materia de energía. 4. Marco normativo estatal y autonómico. 5. Intervención por las Comunidades Autónomas en materia de transición energética. A. Planificación para la transición energética. B. intervención autorizatoria de instalaciones. 6. Mecanismos autonómicos de impulso para la transición energética. A. El autoconsumo/autoproducción. B. instalaciones de calefacción, refrigeración y otras a partir de energías renovables. C. El sector de la edificación. 7. La renovación del alumbrado exterior por razón de eficiencia energética. 8. Transporte, movilidad y residuos. A. Transporte y movilidad sostenible. B. Residuos. 9. Otros instrumentos al servicio de la transición energética.

1. Contexto internacional y europeo para la transición energética

Quando nos referimos a transición energética aludimos a un proceso de cambio en el sector energético, a una sustitución progresiva de las tradicionales energías fósiles (carbón, gas o petróleo) por energías renovables (solar —térmica y fotovoltaica—, eólica, mareomotriz, geotérmica, hidráulica, procedente de la biomasa, gases de vertedero o de plantas de depuración y biogás), pero también a un uso más eficiente de la misma y a actuaciones de ahorro energético.

¿Cuál es el fundamento de esta transición? El fundamento para acometer esta transición energética lo encontramos a nivel internacional en la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y con ellas limitar los efectos del cambio climático. Estos efectos han sido puestos de manifiesto por el Grupo Intergubernamental de Expertos en cambio climático que anuncian que el calentamiento global del planeta derivado de las emisiones de dichos gases va a provocar el aumento de las temperaturas y con

ellas el deshielo de los glaciares, el aumento del nivel del mar (y el sumergimiento de zonas costeras) y el incremento de fenómenos extremos (sequías, inundaciones, incendios forestales). Por lo tanto, la política energética se convierte en palanca en la lucha contra el cambio climático. Aunque este fenómeno se trata de limitar con otras medidas como el comercio de emisiones de gases de efecto invernadero o la protección y fomento de los sumideros de carbono.

Pero el cambio climático no es la única causa que a nivel internacional y comunitario está propiciando la transición energética. La necesidad de ser autosuficientes energéticamente, de no depender de la energía que nos suministran otros países, es el otro pilar que fundamenta la apuesta de la Unión Europea (UE) por transitar hacia el uso de energías no contaminantes. Así lo ha puesto de relieve recientemente la invasión rusa de Ucrania y la necesidad de no depender del suministro del gas ruso.

Esos dos fundamentos, hacer frente al cambio climático mediante la reducción de las emisiones de GEI y reducir la dependencia energética de la UE del exterior, se deduce de instrumentos internacionales y del Derecho Originario y Derivado aprobado por la UE. Entre los documentos internacionales que apuestan por la “sostenibilidad en materia de energía”, entendida como una transición en el uso de fuentes de energía hacia otras no contaminantes que tenga en cuenta el avance económico, medioambiental y social, podemos destacar:

- El Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París¹, inciden en la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ello lleva a la UE como firmante de estos Acuerdos a adoptar medidas para la descarbonización.
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (del año 2015) que contiene como objetivos: el objetivo 7º dedicado a “Garantizar el acceso a la energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y el objetivo 13º orientado a “Adoptar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos”.

A nivel comunitario, el TFUE en su Título XX dedicado al Medio Ambiente recoge entre sus objetivos el fomento de medidas para “luchar contra

1. En 1997 los gobiernos acordaron el Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, ratificado por la UE mediante Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. Dicho Protocolo se marca como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje aproximado de un 5% dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación con las emisiones del año 1990.

En 2015 se adopta el Acuerdo de París en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

el cambio climático”, para lo que se atribuye al legislador comunitario la adopción de medidas que afecten a la energía; a su vez, el Título XXI dedicado a la “Energía” atribuye a la política energética: a) la labor para garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la interconexión de redes energéticas; y b) fomentar “la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”. Dos títulos competenciales, energía y medio ambiente, en perfecta simbiosis en lo que respecta a la adopción de una política climática y energética que fomente el uso de las energías alternativas a las energías fósiles.

De esas competencias de la UE en materia energética y climática, ha resultado un importante marco normativo energético que tiene tres momentos relevantes:

- a) al final de la primera década de este siglo con la aprobación de la Directiva 2009/28/CE sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2009/72/UE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, la Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética.
- b) finales de la segunda década del siglo, con la reforma de toda esa normativa que ha dado lugar a una nueva Directiva sobre fomento en el uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001), la reforma de las Directivas sobre eficiencia energética y eficiencia energética de los edificios (Directiva 2018/2002 y Directiva 2018/844), una nueva Directiva sobre el mercado interior de la electricidad de 2019 y el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.
- c) la aprobación del Reglamento (UE) 2021/1119, que establece un marco para lograr la neutralidad climática (“Legislación europea sobre el clima”); el Reglamento 2021/241/UE que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (modificado por Reglamento 2023/435/UE) y el Reglamento (UE) 2022/2577, que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Reglamentos con los que se trata de paliar los efectos de la pandemia del Covid-19 y de la guerra en Ucrania, pero sin renunciar a los objetivos de transición hacia un modelo energético más limpio.

Lo relevante de esta normativa comunitaria es que se han fijado OBJETIVOS vinculantes de introducción de energías renovables y de eficiencia energética para 2020, 2030 y el objetivo de “neutralidad climática” para 2050. La vigente Directiva 2018/2001 sobre fomento en el uso de energías renovables establece que la cuota mínima de energías renovables en el consumo final bruto de la UE en 2030 sea de un 32%, a la vez que la Directiva 2018/2002 relativa a la eficiencia energética impone un aumento de la eficiencia energética de al menos un 32,5% para el mismo año. Ahondando en esos objetivos

el Reglamento (UE) 2021/1119 (“Legislación europea sobre el clima”) impone el objetivo obligatorio para 2030 de reducción de emisiones en al menos un 55% respecto a los niveles de 1990 y a largo plazo, para el año 2050, el objetivo obligatorio es la neutralidad climática. Se entiende por neutralidad climática que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero deben estar equilibradas, o sea, las emisiones netas deben ser cero en 2050. Ello no significa que no existan emisiones de GEI, sino que las mismas deben compensarse con las absorciones. A partir de 2050 esas emisiones netas deben ser negativas, es decir, que las absorciones de GEI sean superiores a las emisiones contaminantes (art. 2.1 del Reglamento 2021/1119).

El objetivo de neutralidad climática debe alcanzarse mediante la adopción de medidas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros para la consecución colectiva del mismo (art. 2.2 Reglamento 2021/1119). La normativa comunitaria contiene referencia a que los Estados garanticen la colaboración regional y local en los objetivos comunitarios². Esta exigencia supone a nivel interno que tanto el Estado, las Comunidades Autónomas como los entes locales, respetando la distribución de competencias que impone el bloque de constitucionalidad, vienen obligados a adoptar medidas para favorecer la introducción de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética. Cada Administración en el ámbito de sus competencias y de forma coordinada deben contribuir a la transición energética.

El problema que se plantea en torno a lograr ese cambio de modelo energético es que dicha mutación conlleva un cambio del modelo económico en su conjunto. La energía es necesaria para todos los sectores productivos, por lo que alcanzar la transición energética, exige actuar sobre todos los sectores que consumen energía (el sector eléctrico, la edificación, la industria, el transporte, los productos que consumen energía...) y ello exige actuar sobre las infraestructuras (eléctricas, gasistas, de transporte, de edificación, agrícolas, etc). A ese carácter transversal que tiene la transición energética se suma un reparto de competencias complejo en el que interviene la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. De ello resulta un marco normativo extenso y disperso, que podemos clasificar refiriéndonos a aquellas normas directamente relacionadas con el sector de la energía y aquellas otras que, sin tener esa relación directa, permiten la adaptación de importantes medidas para lograr la introducción de fuentes de energías renovables o hacer un uso más eficiente de la energía.

2. La directiva 2018/2001 alude en su Considerando 62 a la fijación de objetivos más ambiciosos por las regiones o a nivel local en el marco de iniciativas como el Pacto de los alcaldes, ciudades inteligentes o con planes de acción en energía. Se indica que la comisión debe apoyar a las regiones y entes locales mediante mecanismos de cooperación como la Agrupación Europea de Cooperación Territorial que facilita la cooperación de autoridades de varios Estados miembros sin necesidad acuerdos internacionales previos.

2. El cumplimiento del derecho de la UE a nivel nacional

La UE interviene en materia energética y climática en función del principio de subsidiariedad, o sea, se entiende que los objetivos a alcanzar en esta materia no pueden lograrse de forma suficiente por la acción individual de cada Estado, pudiendo alcanzarse por su dimensión y efectos mejor a nivel comunitario (art. 5.4 TFUE). Y una vez producida dicha intervención con el marco normativo ya referenciado, el mismo debe respetarse a nivel nacional; el derecho comunitario pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Y goza de primacía sobre cualquier norma interna (ley o reglamento) que lo contradiga. Procede, pues, que nos refiramos brevemente a ese proceso de integración de la normativa comunitaria a nivel nacional y a los posibles incumplimientos.

Como se ha expuesto, el derecho de la UE para fomentar el uso de las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética, en el contexto de lucha contra el cambio climático, se recoge en Reglamentos y en Directivas. Los primeros son normas directamente aplicables en todos los Estados miembros y de cumplimiento obligatorio (aunque el propio Reglamento puede condicionar su eficacia a la aprobación por los Estados de normas o mecanismos de ejecución); por su parte, las Directivas obligan en cuanto al resultado que deba alcanzarse, pero se deja en manos de cada Estado la forma de lograrlo, para lo cual se debe proceder a su trasposición al derecho interno (art. 288 del TFUE). A las Directivas comunitarias también se les ha reconocido un efecto directo, cuando establezcan previsiones claras y concretas y haya transcurrido el plazo de trasposición sin que esta se haya realizado, pudiendo ser invocada ante los tribunales. Es más, si la falta de trasposición al derecho interno produce un daño, se puede pedir responsabilidad patrimonial al Estado por su pasividad.

En los casos en que los reglamentos comunitarios prevean su desarrollo y ejecución por normas internas y en el caso de trasposición de directivas comunitarias debe respetarse la distribución de competencias internas en materia de clima (medio ambiente) y energía, u otras materias relacionadas. Así, la trasposición y ejecución del derecho de la UE corresponde al Estado y/o a las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Ahora bien, corresponde al Estado garantizar la aplicación y cumplimiento del derecho comunitario, lo que deberá tenerse en cuenta para determinar las competencias estatales cuando se trate de competencias concurrentes (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2013 y 114/2013, entre otras). Por tanto, el cumplimiento de los referidos objetivos obligatorios en materia de clima y energía debe realizarse en función de la distribución constitucional de competencias, respetándose el principio de autonomía institucional, pero también el de cooperación y colaboración leal.

El cumplimiento del derecho de la UE en un Estado descentralizado como el nuestro no está exento de problemas. A regular el reparto de respon-

sabilidades en caso de que se produzcan incumplimientos (por la Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y administraciones de la Seguridad Social y otros entes del sector público) se dedica la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2012, de 27 abril Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera, desarrollada por el Real Decreto 513/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, para garantizar que las autonomías ejercen sus competencias respecto al cumplimiento del derecho comunitario. El art. 3 de esta norma se refiere a los casos en que el Estado español sea sancionado por las instituciones Europeas a una multa, corrección financiera, minoración de fondos o cualquier responsabilidad financiera, debido a un incumplimiento del Derecho de la UE (por transposición tardía o incorrecta de Directivas, “adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, mantenimiento en vigor o aprobación de normas contrarias al Derecho de la UE o falta de ejecución o ejecución incorrecta de sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas).

De que se cumpla el derecho de la UE se encargan los órganos judiciales internos que deben inaplicar aquella norma interna que contradiga el Derecho de la Unión. Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conoce de los recursos por incumplimiento del derecho comunitario o sobre cuestiones de interpretación de los Tratados o del Derecho Derivado.

Teniendo en cuenta que el Derecho de la UE sobre transición energética se traspone y se desarrolla en función de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en su caso, de los Entes locales, vamos a referirnos a la misma.

3. Competencias en materia de transición energética

A. Distribución de competencias

Como hemos avanzado las competencias sobre “transición energética” a nivel de UE se enmarcan en materia de energía y medio ambiente; lo que se reproduce a nivel nacional.

La energía es una materia de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal manera que el Estado ostenta las competencias básicas y las Comunidades Autónomas tienen el desarrollo normativo. Al Estado le corresponden las “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25^a CE) y “la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (art. 149.1.22^a CE). Todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus estatutos competencia compartida con el Estado en materia de energía. Algunas como Andalucía, Cataluña o Canarias contienen

referencias específicas a su competencia sobre “fomento de las energías renovables y eficiencia energética”.

Junto a las competencias en materia de energía, dado que la transición energética (el abandono progresivo de las energías fósiles por las energías limpias) tiene como objetivo la “descarbonización”, hemos de poner dicha transición en conexión con la materia de medio ambiente. El art. 149.1.23^a CE recoge una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental.

Pero al margen de la energía y el medio ambiente-, existen otros títulos competenciales que pueden verse afectados cuando se quieren adoptar medidas de descarbonización. La transición energética viene impregnando -o debe hacerlo- normas que se dictan en ejercicio de otros títulos competenciales. Nos referimos a títulos como la ordenación del territorio y el urbanismo (que inciden en la ubicación de instalaciones e infraestructuras de energías renovables y su planificación), la edificación y renovación urbana por razón de eficiencia energética; la iluminación exterior y la contaminación lumínica, la contratación pública verde, los residuos, los aprovechamientos forestales, etc. Así, pues, el título competencial “transición energética” (o más exactamente “energías renovables y eficiencia energética”) incide en otros títulos competenciales, produciéndose una concurrencia de competencias que viene generando conflictos ante los tribunales, a los que nos referimos más adelante.

Siguiendo con el bloque de constitucionalidad para clarificar las competencias en la materia objeto de estudio, el art. 25.2 de la *Ley de Bases del Régimen Local*, en su nueva redacción dada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, dispone que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en una serie de materias que les permiten intervenir en materia energética/protección ambiental: a) a través del planeamiento urbanístico y de la conservación y rehabilitación de la edificación; b) mediante la protección del medio ambiente (tanto atmosférica como lumínica); c) mediante el control del tráfico, de la movilidad y del transporte colectivo urbano; d) a través del control de las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad. Como ha sostenido de forma reiterada el Tribunal Constitucional la legislación estatal y autonómica, en su respectivo ámbito de competencias, deben atribuir competencias a los entes locales en dichas materias para garantizar la autonomía local constitucionalmente garantizada (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 930/2021, de 28 de junio).

En conclusión, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias para dictar normas sobre transición energética, el Estado con normativa básica de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas y estas con normas de desarrollo y ejecución. A su vez, los entes locales, ejercerán las competencias que les atribuya la legislación estatal o autonó-

mica en la materia. No hemos de olvidar que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales ven condicionado el ejercicio de sus competencias por la obligación de cumplir el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta exigencia se ha visto en parte paliada con la aprobación del Reglamento (UE) 2021/241, 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con el que la UE se ha comprometido a destinar el 30% del presupuesto del periodo 2021 a 2027 a proyectos sobre transición energética y clima; y con el Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, con el que pretende apoyarse a las regiones más perjudicadas con la transición energética (p.ej. regiones mineras).

B. Doctrina del Tribunal Constitucional ante conflictos competenciales en materia de energía

El Tribunal Constitucional viene pronunciándose a raíz de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas clarificando la distribución de competencias en aspectos variados en materia de energía y cambio climático. Podemos hacer la siguiente clasificación:

a) Concurrencia de competencias en materia de urbanismo y energía:

*El Tribunal Constitucional ha establecido que la determinación de un modelo territorial y urbanístico que propicie la movilidad sostenible y el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética es competencia de las Comunidades Autónomas; ello no impide que el Estado establezca una directriz básica que propicie ese modelo aunque no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico. Y esa competencia básica encuentra su acomodo en el art. 149.1. 13^a y 23^a (Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2018, de 5 julio).

*En la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 el Alto Tribunal considera que un instrumento típicamente energético como el “certificado de eficiencia energética” puede inscribirse en los títulos competenciales del Estado 149.1.23^a (protección del medio ambiente) y art. 149.1.25^a (bases del régimen energético); pero en esos títulos competenciales no cabe amparar la regulación de los aspectos sobre conservación de la edificación ni sobre accesibilidad, que corresponden al plano propiamente urbanístico.

b) Confluencia cambio climático y energía:

*Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, 20 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra la Ley 16/2017 de Cambio Climático de Cataluña, manteniendo los siguientes pronunciamientos:

- la materia cambio climático no existe como título competencial específico en la CE; los estatutos de autonomía se refieren al cambio

climático vinculándolo a títulos competenciales como la protección del medio ambiente o al fomento de las energías renovables.

- Tanto el Gobierno como la Comunidad Autónoma de Cataluña fundamentan la regulación de la Ley sobre Cambio Climático en las competencias sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de reconocer la incidencia de otros títulos competenciales como el de energía en algunos aspectos de la regulación. Recuerda el Tribunal Constitucional su doctrina de que el medio ambiente debe tenerse en cuenta en otras políticas, por lo que hay que estar a la concreta regulación para verificar el título competencial que predomina (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, fj5).
- El Tribunal Constitucional con apoyo en su doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2015 (y Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2018, de 7 de junio, fj.3 y 64/2018, de 7 de junio, fj.3) considera que “la reducción de emisiones de GEI” a la que contribuyen las medidas de transición energética, presenta una estrecha conexión con la materia medioambiental, siendo el art. 149.1.23^a la regla competencial más específica (ello respecto del art. 149.1.13).

Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina reiterada que establece que la “producción y distribución de energía” por la relevancia que tiene para la actividad económica, su regulación se ampara en el art. 149.1.25^a y 13^a. Tras recordar esta doctrina y basándose en el contenido y finalidad de la Ley de Cambio Climático de Cataluña sostiene que los títulos competenciales de “energía y planificación de la actividad económica” no pueden quedar relegados a un papel secundario, no sustancial. Así sostiene que dicha Ley autonómica no persigue solo la protección del medio ambiente, sino que representa también el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña. Por tanto, el Tribunal Constitucional identifica tres títulos competenciales con incidencia en la materia “Cambio Climático”: protección del medio ambiente, energía y planificación de la actividad económica, títulos todos ellos en los que al Estado le corresponde la regulación de las bases y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo; pero afirma que será en la regulación específica de cada materia incluida en esa ley y en el contraste con la competencia estatal donde podrá determinarse si la regulación de la ley autonómica vulnera las bases establecidas por el Estado. [A falta en ese momento de una Ley de Cambio Climático estatal la comparativa de la Ley Catalana se hace con la Ley reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, con la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación de 2016 y con la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera de 2007].

- Por lo que respecta al artículo de la Ley Catalana relativo a la energía, el Tribunal Constitucional dispone que establece un plan para

modificar el sistema de producción de energía (hacia un sistema 100% renovable) y establece los medios para alcanzarlo. El Tribunal considera que la técnica planificadora puede utilizarse por las Comunidades Autónomas siempre que responda al ejercicio de sus competencias. En este sentido, analiza el contenido de la Ley e indica qué debe tener dicho plan, afirmando el Tribunal: a) la descarbonización y el modelo 100% renovable es una directriz programática constitucionalmente legítima; b) pero otros objetivos (cierre de las centrales nucleares en 2027, reducción del consumo de combustibles fósiles al 50% en 2030 y a cero en 2050...) los considera contrarios a las bases estatales (aún no se había aprobado la Ley estatal de cambio climático), pues las normas entonces vigentes prevén un sistema que admite el uso de combustibles fósiles no sujeto a plazo (ej. Ley del Sector Eléctrico y Ley de Energía Nuclear). Por ello, considera contrarias a la legislación básica del Estado esas previsiones de descarbonización que incluye la ley autonómica. Concretamente concluye el Tribunal Constitucional afirmando que las Comunidades Autónomas no pueden decidir libre, aislada e individualmente cómo afrontan la transición energética y la fecha en que debe conseguirse.

- El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre a quien le corresponde la competencia para trasponer al derecho interno el concepto de edificio de consumo de energía casi nulo: para ello atiende al propósito de esta definición. Sostiene que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal ex art. 149.1.23 y 25 para regular el certificado de eficiencia energética (en adelante EE) de los edificios y “con mayor motivo, debe reconocérsele igualmente la competencia para establecer los requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios de consumo de energía casi nulo..., las exigencias básicas de ahorro de energía de los edificios o los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía”; ahora bien, del propio tenor de las normas que cita (Real Decreto 235/2013 y CTE) el Estado puede marcar los requisitos o niveles básicos o mínimos que deben alcanzar los edificios pero no impide que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar ese común denominador normativo sobre la EE de los edificios, o dicho en otros términos “la elevación del estándar fijado al respecto por las normas estatales, que puede perfectamente encuadrarse en sus competencias de desarrollo en materia de medio ambiente y de fomento de la eficiencia energética”. En cambio, considera contraria al orden de competencias la reproducción del concepto de edificio de consumo de energía casi nulo, ya esta definición se considera necesaria para que el Estado fije los requisitos básicos o mínimos de este tipo de edificios, estando vedado a las Comunidades Autónomas reproducir la legislación estatal básica en sus normas de desarrollo salvo que fuese necesario para hacerlas inteligibles o facilitar su comprensión.

En definitiva, el concepto de cambio climático engloba ámbitos que requieren de un análisis específico para clarificar la competencia predominante y si corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma. De tal manera que: a) la regulación de aspecto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero corresponde al Estado la legislación básica en función de sus competencia sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ªCE); b) las previsiones concretas para planificar el paso a un modelo 100% renovables si bien es válido como directriz ambiental, se considera contrario a las bases estatales en las que todavía se admiten los combustibles fósiles; y c) el concepto de edificio de consumo casi nulo de energía, la regulación del certificado de eficiencia energética y los requisitos mínimos de ahorro energético de los edificios es competencia del Estado; las Comunidades Autónomas pueden aumentar esas exigencias mínimas de ahorro de energía.

c) Confluencia energía y consumo:

*En la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2018: el Gobierno impugna una norma de Cataluña que modifica su Código de Consumo e introduce medidas para proteger del corte del suministro eléctrico y del gas a consumidores vulnerables: en este caso el Tribunal Constitucional indica que en caso de títulos concurrentes (consumo y régimen energético) debe prevalecer el más específico sobre el general (el energético sobre el de consumo). Concluye el Tribunal Constitucional que la exigencia de la norma catalana de no interrumpir el suministro a consumidores vulnerables y de aplazamiento de la deuda contradice la legislación básica del Estado que regula el bono social y la posibilidad -en aquel momento- de cortar el suministro.

e) Conflicto relacionado con el transporte.

*La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 22 de julio de 2020 resuelve un recurso presentado por el Estado contra una Resolución autonómica del gobierno balear en la que se regulaba un distintivo para vehículos libres de emisiones. Se alegaba que se estaban vulnerando las competencias estatales sobre tráfico y circulación de vehículos a motor y la regulación estatal sobre vehículos de 0 emisiones (distintivo que otorga el Estado). El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares no aprecia vulneración de la citada competencia pues la misma tiene por objeto regular los elementos que deben tener los vehículos para garantizar la seguridad vial, y el distintivo balear no tiene ese objetivo. Considera que el citado distintivo de vehículo libre de emisiones es un instrumento para la transición energética y una medida de protección ambiental, materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias. Además, añade que el distintivo no desplaza el que otorga el Estado, sino que lo complementa.

4. Marco normativo estatal y autonómico

A nivel interno, a pesar de que el Estado ostenta competencias básicas sobre protección del medio ambiente y sobre el régimen energético, no ha aprobado una ley básica que aglutine los aspectos más importantes sobre el régimen de las energías renovables y la eficiencia energética. La ausencia de esta legislación específica en la materia hace que la regulación del fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética a nivel estatal la encontremos en leyes sectoriales y en abundantes reglamentos básicos (sector eléctrico, hidrocarburos -respecto al tema de los biocombustibles-, edificación en cuanto a la eficiencia y ahorro energético en las viviendas; sector de la rehabilitación urbana y edificatoria, sector de la iluminación exterior, sector del transporte, entre otros ámbitos). Esta falta de integración en una norma básica estatal de los ámbitos de intervención en materia de transición energética, dificulta el desarrollo normativo que pueden realizar las Comunidades Autónomas y la concreción de las competencias que en este ámbito se atribuyen, en su caso, a los entes locales.

Esta situación ha venido a paliarse en parte con la aprobación de la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (LCCTE)³, que en gran parte de su articulado se refiere a la transición energética (fijando los objetivos de reducción de emisiones de GEI y penetración de energías renovables y eficiencia energética; regulando el Plan Nacional Integrado de Energía y clima; incluyendo previsiones sobre uso de energías renovables y eficiencia energética en la edificación y algunas medidas en torno al transporte y la movilidad sostenible), pero que también regula aspectos del cambio climático. Es interesante el mandato que recoge su art. 1 *in fine* que dispone:

“La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución”.

Entre las citadas normas estatales, las más directamente relacionadas con la introducción de las energías renovables y de la eficiencia energética, podemos destacar: a) la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), cuyo Título III regula la “Sostenibilidad ambiental” integrando medidas sobre el modelo energético sostenible, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible y la rehabilitación; b) en el sector eléctrico la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE)⁴; c) en el sector de la

3. Esta Ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a la inseguridad jurídica que se plantea en torno a las prórrogas de las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, resuelto desestimatoriamente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio.

4. En esta materia abundan los Reales Decretos-leyes (entre los más recientes 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

rehabilitación urbana sostenible el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLRDU y RU); d) en el sector de la edificación: la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE); Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Código Técnico de la Edificación 2006 (CTE); Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios de 2007 (RITE); Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios; Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, sobre auditorías energéticas y acreditación de proveedores de servicios energéticos y auditores; e) en el sector de la iluminación exterior: Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias; f) en el ámbito del transporte y la movilidad sostenible: Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que regula los planes de movilidad urbana sostenible o el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control integrado de la contaminación que contiene las autorizaciones ambientales que requieren algunas instalaciones de energías renovables.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han dictado su propia legislación sobre Cambio Climático y Transición energética. Así, Cataluña cuenta con su Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático; Andalucía ha aprobado su Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático para la transición hacia un nuevo modelo energético y el Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima; las Islas Baleares ha dictado la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático, Navarra ha aprobado la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética; la Comunidad Valenciana cuenta con su Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica; Canarias dispone de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética.

Otras Comunidades Autónomas han legislado poniendo el foco de forma más específica en la transición energética, sin integrar en su regulación la perspectiva del cambio climático. Es el caso de las Comunidades Autónomas que aprobaron leyes sobre fomento de las energías renovables y la eficiencia

o el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania) y los reglamentos de desarrollo (en especial el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica o el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica).

energética, incluso previamente a la Directiva del año 2009 sobre fomento en el uso de la energía procedente de fuentes renovables. Tal es el caso de Andalucía (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético); Castilla-La Mancha (Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Energías Renovables y Eficiencia Energética); Comunidad Autónoma de Murcia (Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética, modificada en 2015). A ellas se han sumado País Vasco (Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética), Aragón (Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón).

Además en los últimos años se vienen aprobando normas autonómicas con rango de ley para agilizar los proyectos de energías renovables: Ley 7/2022, de 29 de julio, de agilización administrativa de proyectos de energías renovables de Castilla-La Mancha; el Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso de las energías renovables de Cataluña y Decreto-ley 24/2021 de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de Cataluña; Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables de Andalucía, Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica de la Comunidad Valenciana; Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura.

En la misma línea, y con plazo de aplicación hasta el 30 de junio de 2024, se ha aprobado por la UE –en diciembre del año 2022– el Reglamento 2022/2577, que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (su objetivo es acelerar el procedimiento de concesión de autorizaciones para instalaciones de renovables; instalaciones que se consideran de “interés público superior”).

En materia organizativa también se han creado organismos y órganos con funciones específicas en cambio climático y transición energética. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja que ha dictado su Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático; la Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático; o la creación de comisiones interdepartamentales de cambio climático (es el caso del Decreto 6/2018, de 6 de febrero de la Comunidad de Madrid, Decreto 86/2018, de 8 de mayo de Aragón, Decreto 130/2019, de 3 de octubre de Galicia, Decreto 33/2020, de 18 de febrero de Cataluña, Decreto 44/2020, de 2 de marzo de Andalucía, Decreto 33/2020, de 26 de octubre de Islas Baleares, Decreto 86/2020, de 21 de diciembre de Castilla-La Mancha, Decreto 3/2021, de 13 de enero de Extremadura). Tam-

bién se han creado órganos de participación ciudadana (Decreto 31/2022, de 22 de febrero, que establece la composición y régimen de funcionamiento de la Mesa Social del Cambio Climático de Cataluña) y de asesoramiento (Decreto 76/2021, de 16 de septiembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Cambio Climático y Medio Ambiente de Cantabria; el Decreto 5/2023, de 20 de febrero de las Islas Baleares aprueba el Reglamento de funcionamiento y la composición del Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático, el Decreto 27/2018, de 26 de febrero crea y regula el Comité de Personas Expertas para el estudio del cambio climático de Canarias y fomento de la economía circular y azul).

A esta amplia normativa referida a la transición energética hemos de unir la relativa al fomento de este proceso. En el marco del conocido como *NextGenerationEU* se aprueba a nivel nacional el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), con el que se están financiando proyectos dirigidos a la introducción de las energías renovables y de la eficiencia energética en diferentes sectores económicos. Algunas Comunidades Autónomas están aprobando normativa de desarrollo de esa normativa básica del Estado (Ley 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 de las Islas Baleares; Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueba con carácter urgente medidas de empleo en el marco del citado Plan para Andalucía; 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 de Extremadura, entre otros).

Por lo que respecta a la normativa que pueden aprobar los entes locales en esta materia, ante el escaso reconocimiento en la legislación estatal y autonómica de competencias a los entes locales, se ha planteado ante los tribunales si el municipio podía aprobar Ordenanzas locales en materia de eficiencia energética en la edificación. El Tribunal Supremo -dando un giro a su jurisprudencia que negaba tal posibilidad ante la falta de una norma específica de atribución de competencias en el ámbito eléctrico ni en edificación-, sostiene que el Ayuntamiento tiene competencia normativa para aprobar una ordenanza en materia de eficiencia energética y de utilización de energías renovables en los edificios, con base en la cláusula de subsidiariedad, en la autonomía local y en la vinculación negativa de la Administración Local a la ley respecto a la atribución de competencias (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015)⁵.

5. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (Pte. Pilar Teso Gamella), en la que se recurre en casación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que estimó el recurso contra la Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones del municipio de Zaragoza.

¿Qué MATERIAS han regulado las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre TRANSICIÓN ENERGÉTICA? (tengamos en cuenta que solo la Ley de Cambio Climático de Cataluña ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, por lo que las materias que regulan estas leyes se entienden admitidas por el Estado como ejercidas dentro de su ámbito de competencias):

- Planificación sobre mitigación de emisiones y transición energética. La mayoría de los instrumentos se aprueban por el gobierno autonómico y también algunos por el Parlamento (ej. Presupuestos de Carbono en Cataluña). La distribución interdepartamental en la elaboración de algunos de estos planes se realiza según se vinculen a temas de medio ambiente/cambio climático, con intervención del resto de consejerías implicadas.
- En las políticas y planes sectoriales debe integrarse la perspectiva del cambio climático y transición energética y tener en cuenta la normativa autonómica aplicable. Se consideran ámbitos sectoriales más directamente afectados por la materia: el sector primario (la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura), las aguas continentales; la biodiversidad, bosques y gestión forestal; la energía (promover la eficiencia energética y las energías renovables; el sector de la industria, los servicios y el comercio; las infraestructuras; los residuos; la salud; el transporte y la movilidad; el turismo; la formación y la investigación; el urbanismo y vivienda; la contratación pública verde; consumo y huella de carbono de los productos.
- La organización administrativa para el cambio climático y la TE (en adelante Transición Energética), con especial atención a la colaboración de la Administración local.
- Fiscalidad ambiental (creación de impuestos ambientales) y financiación de la transición energética (Fondo climático en Cataluña).
- Régimen sancionador.

Las medidas para hacer frente al cambio climático son muchas dado que se ven implicados todos los sectores económicos. Sin embargo, la Transición Energética, la penetración de energías renovables y la eficiencia energética (en adelante EE), se centra en varios sectores de forma principal:

- El sector eléctrico, para producir la electricidad que se requiere en todos los sectores económicos, mediante energías limpias. Esto implica grandes cambios en el modelo productivo; supone descentralizar la producción de electricidad y dar cabida a pequeños productores a partir de diferentes fuentes de energía (solar, eólica, biomasa, maremotriz...). Aquí el autoconsumo individual o colectivo juega un papel muy importante y también la producción de energía mediante comunidades de energías renovables.
- Otro sector clave en la TE es el de la edificación, donde debe introducirse el empleo de energías renovables y adoptar medidas para que sea más

eficiente (envolvente, cambios en iluminación, agua caliente sanitaria procedente de renovables, iluminación procedente de energía renovable...).

- La rehabilitación urbana y edificatoria.
- El sector de los transportes, con una revolución hacia vehículos más limpios (con biocombustibles o eléctricos) y con una planificación para una movilidad menos contaminante (fomento del transporte público, zonas de bajas emisiones, planes de movilidad, etc).
- La iluminación exterior más eficiente y menos contaminante.
- Incidiendo en todos esos sectores la contratación pública (de vehículos eficientes, de productos agrícolas de proximidad, de edificios eficientes, de energía renovable...).

5. Intervención por las Comunidades Autónomas en materia de transición energética

A. Planificación para la transición energética

- La planificación eléctrica y de hidrocarburos y la planificación de Cambio Climático y Transición Energética.

En materia de planificación nos encontramos con la planificación eléctrica (siendo la planificación de la red de transporte vinculante) y la planificación de hidrocarburos (teniendo carácter obligatorio la red básica de gas natural, red de transporte secundario, entre otras) que es competencia del Estado (según la LSE y LH), y que tiene en gran medida carácter indicativo. Existe, pues, una planificación energética vinculante (que debe tenerse en cuenta en el resto de instrumentos de planificación) y otra indicativa (referida esta a los aspectos de generación y suministro), cuya aprobación corresponde al Gobierno, en la que se debe tener en cuenta los objetivos de penetración de energías renovables. En la elaboración de esa planificación energética estatal participan las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Energía, que es el órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en la preparación y desarrollo de la planificación estatal y que también conoce de los planes autonómicos sobre ahorro, eficiencia energética y energías renovables (arts.79 a 81 de la Ley de Economía Sostenible). Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben establecer marcos de cooperación con los Entes locales para alcanzar los objetivos energéticos marcados.

En este contexto planificador, hemos de tener en cuenta que toda la planificación que se apruebe -estatal o autonómica- sobre transición energética orientada a la penetración de la generación distribuida y la eficiencia energética de carácter indicativo tiene un impacto considerable en la planificación obligatoria de la red eléctrica y de hidrocarburos, por lo que resulta exigible una coordinación entre dichas planificaciones y las Administraciones implicadas.

Junto a la planificación vinculante⁶, la planificación energética indicativa estatal se encuentra recogida en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030⁷ que establece las líneas directrices para la transición energética. El art. 4 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética regula el PNIEC como el instrumento para alcanzar los objetivos que ha fijado la UE en materia de clima y energía. Las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación sobre cambio climático y transición energética atribuyen al gobierno autonómico la planificación de las políticas climáticas (Cataluña, Islas Baleares, Navarra...), sin perjuicio de los planes sectoriales autonómicos (industria, vivienda, agricultura y ganadería, educación, salud...) y vienen regulando la planificación en esta materia:

- * La Comunidad Autónoma de Andalucía regula el plan Andaluz de Acción por el Clima (art. 8 Ley 8/2018, 8 octubre) que incluye tres programas: el Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética (art. 10), el Programa de Adaptación (art. 11) y el programa de comunicación y participación (art. 12). Junto a ellos se regulan los planes municipales contra el cambio climático.
- * la Comunidad Valenciana regula la Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía, que debe recoger entre otros aspectos “los objetivos de ahorro energético, de producción y de consumo de energía renovable” y las medidas para alcanzarlos y se aprueba por el Gobierno autonómico (art. 10 Ley 6/2022, de 5 de diciembre), a su vez regula el Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climático, de naturaleza vinculante para las administraciones y particulares titulares de actividades incluidas en el ámbito de esta ley. También regula los planes de acción para el clima y la energía sostenible que aprueban los municipios o otras entidades locales, respetando el plan Valenciano Integrado (art. 18), y la planificación de las instalaciones destinadas a la producción de energías renovables que debe respetar la legislación de ordenación del territorio (art. 19).
- * La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares regula el Plan de Transición Energética y Cambio Climático (art. 10) y los Planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible (art. 22).
- * La Comunidad de Navarra atribuye al gobierno foral la planificación estratégica en materia de cambio climático y energía (art. 10) y a los municipios de más de 5.000 habitantes la aprobación de planes de acción

6. La planificación de la red de transporte eléctrica se ha aprobado por Resolución de 8 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo, por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026.

7. Resolución de 25 de marzo de 2021 publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, que adopta la versión final del PNIEC.

para el clima y la energía sostenible (art. 19 Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo)⁸, siendo optativo para los municipios de inferior población. Destaca esta norma por: la imposición a los ayuntamientos de aprobación de planes de movilidad sostenible (más de 5.000 habitantes), la regulación de los planes de transporte sostenible de empresas e instituciones, el Plan de Adaptación al Cambio Climático autonómico, planes para reducir la dependencia de combustibles fósiles.

- * La Comunidad Autónoma de Canarias regula la Estrategia Canaria de Acción Climática que aprueba el gobierno canario, que se desarrolla con: a) el Plan Canario de Acción Climática que aprueba el gobierno de Canarias; b) los planes insulares de acción climática aprobados por los Cabildos insulares y los planes municipales de acción climática -llamados Planes de Acción para el clima y la energía- en municipios de más de 20.000 habitantes (a los de menos se los elabora el Cabildo Insular), y c) el Plan de Transición Energética de Canarias, lo aprueba el gobierno de Canarias. También regula la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática.
- La planificación de ordenación del territorio y urbanística y la planificación energética.

La planificación territorial y urbanística que realizan las Comunidades Autónomas y los entes locales en función de lo dispuesto en la respectiva legislación de ordenación territorial y urbanística, debe respetar la planificación energética obligatoria que realiza el Estado y al mismo tiempo debe coordinarse con la planificación energética indicativa (con el plan nacional de energía y clima y el respectivo plan autonómico en dicha materia). Puede decirse que la planificación energética para la transición energética tiene una importante incidencia en la planificación territorial y urbanística, lo que exige la debida coordinación entre ambas.

A ello se suma, que algunas legislaciones autonómicas sobre Cambio Climático y TE han regulado las “zonas de desarrollo prioritario” (según el art. 48 de la Ley 6/2022 de Cambio Climático y TE de la Comunidad Valenciana, son zonas que debe delimitar la planificación territorial y urbanística concretando su ubicación y demás determinaciones que marca esta Ley; en su definición hay que contar con los Ayuntamientos; el art. 46 de la Ley 10/2019 de Cambio Climático Islas Baleares regula las zonas de desarrollo prioritario y el Decreto-ley 4/2022, de 30 de marzo, realiza la delimitación provisional de zonas de desarrollo prioritario en Mallorca e Ibiza). Otras Comunidades Autónomas han regulado con carácter más genérico, sin vincularlo a las instalaciones de energías renovables, los proyectos de interés público superior en la legislación de ordenación territorial (País Vasco), proyectos de interés autonómico (Galicia), la declaración de interés autonómico de actuaciones, actividades o inversiones (Andalucía).

⁸ También deben aprobar planes de movilidad sostenible (art. 45).

Otro ámbito donde la planificación urbanística está llamada a tener relevancia es en el establecimiento de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración en zonas industriales y residenciales que utilicen fuentes de energías alternativas. Este es un sector al que las Directivas de la UE, resultado del nuevo paquete energético de 2018, prestan especial atención.

A modo de conclusión, las Comunidades Autónomas tienen una importante intervención en materia de transición energética a través de su participación en la planificación estatal del sector eléctrico y de hidrocarburos de carácter obligatorio, que cada vez debe tener más presente el escenario de penetración de las energías renovables y, sobre todo, mediante la planificación energética en materia de cambio climático y transición energética y de su planificación sobre ordenación territorial y urbanística. No obstante, en materia de planificación se observan algunas deficiencias:

- No existe una regulación clara sobre la coordinación entre la planificación energética indicativa estatal y la que aprueban las Comunidades Autónomas (en vertical); ni entre la planificación energética indicativa -estatal o autonómica- y la planificación territorial y urbanística (en horizontal). ¿Hasta qué punto puede ser indicativa la planificación energética cuando se prevé un desarrollo e implantación exponencial de instalaciones de generación a partir de fuentes renovables en el territorio?
- La Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE estatal sería un buen espacio en el que indicar cómo se articulan todos los planes estatales con los autonómicos, tanto en materia de clima y energía como con los de ordenación territorial y urbanística.
- Se echa en falta en la Ley 7/2021 CCTE estatal alguna referencia a las competencias municipales en la aprobación de planes sobre cambio climático y energías que sirviera para su generalización, máxime cuando no todas las Comunidades Autónomas cuentan con legislación en esta materia.

La modificación del planeamiento urbanístico para favorecer las instalaciones de energías renovables se ha puesto en conexión con el principio de no regresión. Este principio es un instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación en el nivel de protección que otorga el derecho ambiental a los recursos naturales, obligando a los poderes públicos a no disminuir los estándares de protección, lo que no significa que no puedan modificarse dichos estándares si existe una justificación reforzada. La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2023⁹ se pronuncia sobre si una modificación del planeamiento urbanístico para aumentar las superficies destinadas a plantas de energías renovables supone una vulneración del principio de no regresión; al respecto el Tribunal Supremo resuelve que el principio de no regresión no se vulnera por una mera modificación del planeamiento urbanístico (a nivel

9. Sentencia del Tribunal Supremo 1385/2023, de 22 de marzo (Ponente: Inés M^a Huerta).

normativo) sino que es una cuestión fáctica (o sea hay que analizar si la modificación conlleva una menor protección ambiental del suelo).

B. Intervención autorizatoria de instalaciones

La *Directiva 2018/2001* y la *Directiva 2019/944* contienen una apuesta por la simplificación administrativa del procedimiento autorizatorio orientado a que exista un punto de contacto único que facilitará un manual de procedimientos para promotores de proyectos de producción a partir de renovables, incluyendo proyectos de pequeña magnitud y autoconsumidores, acortamiento de los plazos de resolución de los procedimientos, introducción de la simple notificación para proyectos de capacidad inferior a 50 KW, procedimientos específicos para instalaciones de generación distribuida, etc.

La autorización administrativa para instalaciones de producción de energía a partir fuentes renovables (autorización previa, de construcción y de explotación) se regula en la LSE y normativa reglamentaria de desarrollo¹⁰, que otorga dicha competencia al Estado y a las Comunidades Autónomas dependiendo del tipo de instalación¹¹.

La mayoría de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables se autorizan por las Comunidades Autónomas (p. ej, las de menos de 50 MW), siempre que se ubiquen en su territorio, su trazado discorra por el mismo y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidades Autónomas.

El ámbito autorizatorio de la instalación, tras las últimas reformas del art. 53.3 de la LSE y del art. 115.5 del Real Decreto 1955/2000 caminan en la línea de fomentar la implantación de pequeñas instalaciones, sin necesidad de obtener todas o algunas de las autorizaciones necesarias (p. ej. las instalaciones de producción de energía eléctrica con potencia instalada de hasta 500 KW, quedan excluidas del régimen de autorización administrativa previa y de autorización administrativa de construcción, en cuanto a las plantas de pro-

10. Arts.21 y 53 de la LSE; art. 36 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables cogeneración y residuos, el cual se remite en cuanto al procedimiento autorizatorio a lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro y procedimientos de autorización de aquellas instalaciones, cuyo Título VII se dedica a procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución.

11. El art. 3.13º de la LSE atribuye a la Administración General del Estado competencia para autorizar: a) instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, y sus infraestructuras de evacuación, de potencia instalada superior a 50MW, instalaciones de transporte primario y acometidas de tensión igual o superior a 380 Kv; b) instalaciones de producción y sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas y líneas directas y las infraestructuras de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 Kw, que excedan del ámbito territorial de una Comunidades Autónomas, así como, las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal; c) instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial; d) así como determinadas instalaciones ubicadas en territorios no peninsulares cuando estén conectadas con el sistema peninsular.

ducción de competencia de la Administración General del Estado y de aquellas administraciones a las que se aplica supletoriamente el Real Decreto 1955/2000 (p. ej. Andalucía)¹²; el resto de Comunidades Autónomas pueden reglamentariamente suprimir las autorizaciones previa y de construcción a las plantas de hasta 500 KW (como establece el art. 53.3 LSE)¹³. A su vez, la instalación de puntos de recarga eléctrica se exime de todo tipo de autorizaciones (de obras, de funcionamiento, de actividad, ambiental...) a favor de la declaración responsable salvo que se trate de estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 KW (art. 48.5 y 53.1 LSE).

Profundizando en la simplificación del procedimiento de autorización de proyectos de energías renovables el *Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo*, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, contiene medidas para impulsar dichos proyectos para acelerar la descarbonización y reducir la dependencia energética:

- Por una parte, se regula un procedimiento de afección ambiental para dichos proyectos, que podrán aplicar las Comunidades Autónomas, con el fin de detectar los efectos negativos que puedan tener sobre el medio ambiente. El informe de afección podrá exigir que la autorización del proyecto se sujete a ciertas medidas para mitigar dichas afecciones, o bien, puede exigir su sujeción a la evaluación de impacto ambiental.
- Al mismo tiempo se declara la urgencia por razones de interés público de dichos proyectos para simplificar su autorización, con la correspondiente reducción de plazos; y se tramitará y resolverá de forma conjunta la autorización previa y de construcción.

En la misma línea de simplificación de los procedimientos autorizatorios de proyectos de energías renovables se sitúa el *Real Decreto-ley 20/2022* que se aprueba en el marco de la política energética de la UE para impulsar el despliegue de las energías renovables ante el contexto de guerra en Ucrania, que ha culminado en la aprobación del Reglamento UE para acelerar el despliegue de esas fuentes de energía. En dicho Real Decreto-ley 20/2022¹⁴ se regula un procedimiento de determinación de afección ambiental a proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables -con carácter excepcional y transitorio (se aplica desde su entrada en vigor y hasta el 31 de diciembre de 2024)-, salvo que su ubicación se proponga en superfi-

12. Otras Comunidades han aprobado sus reglamentos para regular el procedimiento de autorización, tal es el caso del Decreto 46/2022, de 24 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones eléctricas en Castilla y León.

13. Art. 19 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, que entró en vigor el 20 de octubre de 2022.

14. Arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

cies integrantes de la Red Natura 2000, en espacios naturales protegidos definidos en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o en el medio marino; tampoco será de aplicación a la construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 Kv y una longitud superior a 15 km (que se sujetan a evaluación ambiental). El procedimiento de afección para simplificar el procedimiento autorizatorio se aplicará a todos los proyectos de competencia de la Administración estatal (no es una regulación básica), declarándose dichos proyectos (los que obtengan el informe favorable de determinación de afección ambiental) de urgencia por razón de interés público (reducir la dependencia energética, la contención de los precios y la garantía del suministro). Se establece la tramitación y resolución conjunta de las autorizaciones previa y de construcción, se acumulan los trámites de información y remisión del proyecto de ejecución a las distintas administraciones y empresas de servicios públicos que se vean afectados por los proyectos.

Hay que tener en cuenta que las simplificaciones previstas en los últimos Reales Decretos-leyes del Estado no tienen la consideración de básicas, por lo que no obligan a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que estas puedan adoptar las mismas o similares medidas respecto de los proyectos de energías renovables de su competencia.

A nivel autonómico la normativa reguladora del cambio climático y transición energética está regulando los proyectos prioritarios de energías renovables con el objeto de darles un impulso preferente y una tramitación urgente.

Castilla-La Mancha considera un sector estratégico a efectos de declarar un proyecto prioritario el sector de la energía, y su efecto será que gozarán de impulso preferente y urgente ante cualquier departamento autonómico y de financiación preferente¹⁵; Aragón regula los proyectos prioritarios con generación renovable asociada dándoles un impulso preferente y urgente en su tramitación¹⁶; la Comunidad Valenciana regula la simplificación en los procedimientos autorizatorios en generación renovables y autoconsumo (art. 49), el art. 50 exime de autorización administrativa previa y de construcción a las instalaciones de generación renovables de hasta 100 KW y a las de pequeña potencia; al mismo tiempo contiene provisiones obligatorias para la incorporación de placas solares en grandes aparcamientos en superficie y en cubiertas; en los mismos términos se pronuncia el art. 48 de la Ley 10/2019 de Cambio Climático de las Islas Baleares, etc).

Andalucía, que cuenta con su propia Ley de Fomento de las Energías Renovables y EE ha realizado un proceso de simplificación administrativa en

15. Ley 5/2020, de 24 de julio, de medidas urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.

16. Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

cuanto al régimen autorizatorio que ha supuesto la derogación del reglamento que desarrollaba dicha ley para declarar aplicable las previsiones de la normativa estatal; dichas instalaciones han merecido el reconocimiento de “proyectos de interés estratégico para Andalucía” lo que se traduce en una tramitación preferente u urgente¹⁷. Por parte, Cataluña contiene una regulación detallada del procedimiento de autorización de parques eólicos y plantas solares situados en suelo no urbanizable, en el que destaca: a) la intervención autonómica en materia de autorización de la instalación, en el control de la vertiente urbanística y del paisaje y en la vertiente ambiental, b) la previsión de medidas para mejorar la aceptación social de los proyectos de energías renovables (a través de una oferta de participación local) y c) la tramitación urgente de determinados procedimientos de autorización de proyectos de generación mediante energías renovables¹⁸.

En la misma línea, para acelerar el proceso de despliegue de las energías renovables se ha aprobado el *Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre*¹⁹, que califica de interés público superior la planificación, construcción y explotación de instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red (art. 3). Se fija un plazo máximo no superior a tres meses para las autorizaciones de equipos de energía solar y activos de almacenamiento, incluidas las instalaciones solares integradas en edificios y equipos en tejado; se establece el silencio positivo en autorizaciones de instalaciones de capacidad igual o inferior a 50KW (siempre que no se supere la capacidad de conexión a la red de distribución); se limitan los plazos para resolver las autorizaciones de repotenciación; en determinados supuestos se puede eximir de las evaluaciones de impacto ambiental y de la evaluación de protección de especies, etc. Este Reglamento comunitario se revisará a más tardar el 31 de diciembre de 2023.

Las exigencias que prevé esta normativa comunitaria requieren de su introducción en el derecho interno, sin perjuicio de los avances ya comentados.

Por otro lado, el otorgamiento de licencias municipales de obras para la implantación de instalaciones de energías renovables se sujeta a licencia de obras o declaración responsable en función de lo dispuesto en la legislación urbanística. Se abre paso en las legislaciones urbanísticas a las obras sujetas a declaración responsable (en especial para las instalaciones solares en edificios). Ello sin perjuicio de las autorizaciones ambientales que procedan. En materia de autorizaciones ambientales la *Ley de Prevención y Control Inte-*

17. Art. 3 del Decreto-ley 2/2018, de 26 de julio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía, dedicado a la “Declaración de inversiones de interés estratégico para Andalucía”.

18. Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables (modificado en 2021, 2022 y 2023).

19. Aplicable durante 18 meses desde su entrada en vigor, o sea, desde 30 de diciembre de 2022 al 30 de junio de 2024.

*grados de la Contaminación*²⁰ sujeta determinadas instalaciones de generación a partir de energías renovables a la autorización ambiental integrada que debe otorgar la respectiva Comunidad Autónoma (instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de combustión de residuos o biomasa); las legislaciones autonómicas sobre calidad ambiental sujetan a autorización ambiental integrada o a autorización ambiental unificada las instalaciones de energías renovables según el tipo de que se trate.

6. Mecanismos autonómicos de impulso para la transición energética

Como consumidores de energía las Comunidades Autónomas pueden intervenir en esta materia para favorecer la introducción de las energías renovables y una mejora en la eficiencia y ahorro energético mediante varios instrumentos: a) a través del autoconsumo eléctrico, b) con instalaciones técnicas de energías renovables, c) con una edificación energéticamente eficiente, d) mediante rehabilitación urbana por razones de eficiencia energética y e) actuando sobre el alumbrado exterior.

A. El autoconsumo/autoproducción

El autoconsumo eléctrico entendido como la producción de electricidad para consumo propio se regula de forma extensa en la normativa estatal, en el art. 9 de la LSE de 2013 y en el *Real Decreto 244/2019, de 5 de abril*²¹. Quizás la principal innovación regulatoria sea la eliminación del pago de cargos y peajes por la energía autoconsumida procedente de energías renovables y cogeneración (el conocido como “peaje de respaldo”)²².

Con posterioridad, se han adoptado diferentes medidas tendentes a favorecer el autoconsumo: el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo obliga a liberar el 10% del total de la capacidad en los nudos en los que se haya resuelto celebrar un concurso de capacidad, para que pueda ser otorgada a instalaciones de energías renovables asociadas a una modalidad de autoconsumo (art. 8) y regula la obligación de los distribuidores de incluir en sus planes de inversión actuaciones que aumenten la capacidad de acceso de nueva generación renovables y autoconsumo (DA^{4a}); el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto reguló el “descuento por retardo en activación de autoconsumo” que debe asumir el distribuidor o comercializador; el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, con el que se admite el autoconsumo a través de la red a una distancia de 1.000 m en plantas generadoras de tecno-

20. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

21. Art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo eléctrico.

22. Sobre el peaje de respaldo tal como se reguló en un primer momento en la LSE de 2013, vid, GONZÁLEZ RIOS, I.: “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, en *RVAP* n.º. 99/100 (2014, pp.1633 y ss).

logía solar ubicadas en cubiertas (se incrementa la anterior distancia de 500 m). Se indica que al ser autoconsumo en baja tensión no puede ampliarse más la distancia por las pérdidas que se producirían en el transporte. Al mismo tiempo, se modifica el art. 42 LSE para permitir que en el autoconsumo a través de líneas directas el generador y el consumidor no tengan necesariamente que pertenecer al mismo grupo empresarial; el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, aumenta la distancia hasta los 2000 metros en casos de plantas generadoras fotovoltaicas ubicadas en cubiertas, suelo industrial y estructuras artificiales destinadas a otros usos como pueden ser los aparcamientos u otras instalaciones.

El Tribunal Constitucional ha considerado el autoconsumo eléctrico como una materia de ordenación básica del suministro eléctrico y de su régimen económico de competencia estatal *ex art. 149.1.13^a y 25^a CE* (Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2016, Fj.3; Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2016, Fj.3^o, Sentencia del Tribunal Constitucional 205/2016, Fj.3 y Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017, Fj.2), en la que se reconoce un muy estrecho margen competencial a las Comunidades Autónomas, centrado principalmente en la posibilidad de regular el autoconsumo colectivo y el Registro administrativo de Autoconsumo eléctrico (Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017 prevé como potestativo la creación de registros de autoconsumo autonómicos, pero el legislador exige comunicar al ministerio la información sobre consumidores en régimen de autoconsumo). Esa regulación básica no impide su desarrollo por las Comunidades Autónomas siempre que no contravengan la regulación estatal básica.

En este sentido, las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética se refieren al autoconsumo:

- Cataluña: apela a que en las políticas sectoriales agrarias se tienda a que las granjas funcionen como islas productoras de energía para el autoconsumo, que se adopten medidas normativas que favorezca el autoconsumo, que se facilite el autoconsumo en los nuevos desarrollos urbanísticos, que se promueva el autoconsumo en edificios autonómicos, y se apliquen mecanismos de fomento específicos para financiar la transición energética -también el autoconsumo-.
- Andalucía: dispone que se adopten medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo.
- Islas Baleares: define el autoconsumo y el balance neto; entre las funciones del Instituto Balear de la Energía cita crear y participar en sociedades mercantiles para comercializar energía en régimen de libre competencia y para gestionar la venta de excedentes de instalaciones de autoconsumo; apela a las administraciones públicas para establecer protocolos adecuados para simplificar los proyectos de autoconsumo; exige de la declaración de interés general en suelo rústico a las instalaciones destinadas al autoconsumo en edificaciones o instalaciones legales

en dicho suelo; las nuevas edificaciones o aquellas que tengan un cambio de uso en suelo rústico deben cubrir la totalidad de su consumo eléctrico mediante autoconsumo siempre que no exista previa conexión a la red eléctrica; regula el autoconsumo (art. 52), admitiendo el individual y el colectivo, instalado en toda cubierta, tejado y aparcamiento en suelo urbano, con las limitaciones de la legislación de patrimonio histórico o guías locales de criterios estéticos, regula el registro administrativo de autoconsumo. El art. 53 obliga a cubrir con placas solares fotovoltaicas para autoconsumo los aparcamientos nuevos de titularidad privada en suelo urbano en superficie con superficie superior a 1.000 m cuadrados y para las existentes si tienen más de 1.500 m cuadrados y potencia superior a 50 KW, también se cubrirán con placas solares los aparcamientos de titularidad pública en suelo urbano que ocupen más de 1.000 m cuadrados, se incorporará generación solar fotovoltaica para autoconsumo en cubiertas de edificaciones en suelo urbano con superficie construida superior a 5.000 m cuadrados o con superficie en planta superior a 1.000 metros; las administraciones públicas de las Islas Baleares se autoabastecerán de energía eléctrica renovable de autoconsumo o contratos bilaterales en la medida de lo posible.

- La Ley 4/2019 de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética del País Vasco: recoge como obligación de los edificios públicos o privados residenciales que se regulen criterios para realizar estudios para la instalación de sistemas de autoconsumo.

La regulación de estas legislaciones autonómicas sobre el autoconsumo es previa a la aprobación del Real Decreto 244/2019 estatal básico. Las legislaciones autonómicas posteriores a dicho reglamento estatal también contienen pronunciamientos sobre el autoconsumo:

- Comunidad Foral Navarra: se refiere al autoconsumo de biomasa; impone que a partir del 1 de enero de 2025 todos los edificios de nueva construcción deben incorporar el autoconsumo eléctrico proporcional a su superficie de cubierta, los porcentajes y condiciones de instalación de autoconsumo serán complementarias de las establecidas en el CTE (art. 40.6), regula la integración del autoconsumo en las explotaciones agrícolas y ganaderas cuyo consumo anual sea superior a 1.000 kW/h, para garantizar como mínimo que el 15% del consumo eléctrico sea de autoconsumo, si en dichas instalaciones se integra la vivienda el consumo anual debe ser superior a 4.000 kw/h.
- Canarias: define el autoconsumo fotovoltaico y el balance neto, como principio en materia de acción climática regula la priorización del autoconsumo, el gobierno autonómico apoyará la introducción de energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo (mediante incentivos a los propietarios de pisos en régimen de alquiler para que instalen autoconsumo, medidas ejemplarizantes desde

la Administración en materia de autoconsumo...). Regula en el art. 41 el autoconsumo de energía eléctrica instando a las administraciones públicas canarias y su sector institucional a fomentar el autoconsumo y a implantar sistemas de digitalización que permitan a los titulares de estas instalaciones facilitar información a la Administración. Regula también que las explotaciones ganaderas se conviertan en islas productoras de energía para el autoconsumo.

- Comunidad Valenciana: regula que en los nuevos desarrollos urbanísticos se garantice que su provisión energética proceda de energías renovables, entre otras medidas, a través del autoconsumo, apela para que las administraciones elaboren protocolos para simplificar y agilizar los proyectos de energías renovables y de autoconsumo. Su art. 54 regula el autoconsumo, disponiendo que las Administraciones públicas lo fomenten, creando el Registro Administrativo de Autoconsumo y disponiendo que el autoconsumo puede ser individual o colectivo (debiendo fomentar las administraciones públicas valencianas preferentemente las comunidades energéticas de autoconsumo renovable), su art. 55 regula el autoconsumo en grandes aparcamientos en superficie y de cubiertas. También regula que en la medida de lo posible las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana se autoabastecerán de energía eléctrica renovables a través de autoconsumo. El Fondo para la Transición Ecológica se destinará entre otras medidas a impulsar el autoconsumo energético.
- La Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía de Aragón insiste en que la interpretación amplia de la competencia estatal básica para regular el autoconsumo que ha establecido el Tribunal Constitucional no supone que la Comunidad Autónoma no pueda intervenir en este y otros ámbitos aún no regulados por el Estado (como las Comunidades de energía), respetando los límites que marca el Estado (definición homogénea de la actividad de autoconsumo y régimen económico aplicable para que una instalación de autoconsumo pueda conectarse a la red). La Exposición de Motivos de esta norma reivindica para las Comunidades Autónomas generadoras de energías renovables (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Extremadura) mecanismos de compensación en inversión y mecanismos de regulación que faciliten el consumo de energía de cercanía (no solo a través de autoconsumo). Propone una reinterpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la luz de los cambios de regulación en materia de renovables de la UE. Apunta el legislador al impulso de las instalaciones de autoconsumo en el sector industrial. Esta norma define el consumo eléctrico de cercanía como aquel que se realiza mediante líneas directas, a través de autoconsumo o mediante contratos de compra de energía que vincula de forma directa a una planta de producción a partir de energías renovables con el

consumidor final, todo ello dentro del territorio de Aragón. Los arts.12 al 14 regulan el autoconsumo: admitiendo la construcción de líneas directas para establecer sistemas de autoconsumo. Al mismo tiempo esta ley ha regulado las comunidades de energía.

Las competencias autonómicas en materia de urbanismo habilitan a las Comunidades Autónomas para la regulación en sus respectivas legislaciones urbanísticas de la técnica de control para llevar a cabo de las obras de aprovechamiento de energías renovables en la edificación o en su entorno (licencias o declaración responsable).

B. Instalaciones de calefacción, refrigeración y otras a partir de energías renovables

Las instalaciones térmicas: instalaciones fijas de climatización (calefacción, refrigeración y ventilación) y de producción de agua caliente sanitaria, destinadas a atender la demanda de bienestar térmico e higiene de las personas, y las interconexiones a redes urbanas de calefacción y refrigeración y los sistemas de automatización y control, se regulan en la *Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios*, cuya reforma por la Directiva (UE) 2018/844 modifica el concepto de instalación técnica, regula la exigencia de eficiencia energética para estas instalaciones y realiza una detallada regulación sobre la actividad de inspección de las instalaciones de calefacción y de aire acondicionado; en la *Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética*, que en su reforma por la Directiva 2018/2002/UE regula exigencias para los contadores de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria, exigiendo su lectura remota e imponiendo nuevas exigencias en la facturación; y en la *Directiva (UE) 2018/2001 sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables* que contiene una detallada regulación sobre la integración de las energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración con imposición de objetivos obligatorios y progresivos. A nivel interno dicha materia se contiene en la *LOE*, en el *CTE* y en *RITE*.

En cuanto a la trasposición al derecho interno de las últimas reformas realizadas por la UE en 2018 en las citadas Directivas, el derecho estatal básico ha incorporado parcialmente las modificaciones introducidas en las Directivas sobre eficiencia energética de los edificios y en la Directiva sobre eficiencia energética, mediante reforma del *RITE* en el año 2021²³. Sin embargo, no se han traspuesto las exigencias referidas a la incorporación de energías renovables en la calefacción/refrigeración que impone la Directiva

23. Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo. Mediante esta reforma se transpone la Directiva 2018/844 especialmente en cuanto a la nueva definición de instalaciones térmicas y nuevas obligaciones sobre automatización y control de instalaciones técnicas y la evaluación de su eficiencia energética y modificación del régimen de inspección. También se transpone la Directiva 2018/2022 con nuevas exigencias de eficiencia energética en las instalaciones de los edificios (contabilización de consumos de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria), lectura remota de consumos y derechos relacionados con la facturación o el consumo.

2018/2001, a pesar de que el CTE se ha reformado en el año 2022 ampliando la exigencia de generación mínima de energía eléctrica procedente de energías renovables (extendiendo dicha exigencia a los edificios residenciales privados y reduciendo la superficie construida en edificios de todos los usos a los que va a aplicarse dicha exigencia mínima)²⁴; ello no significa que el RITE no contenga previsiones sobre el uso de fuentes de energías renovables en las instalaciones térmicas.

Las exigencias que derivan de esta normativa básica deben cumplirla los edificios nuevos y los existentes cuando los mismos se reformen o se modifiquen las instalaciones técnicas. En esta materia las Comunidades Autónomas pueden aumentar las exigencias mínimas de eficiencia energética que impone la normativa básica del Estado. Además, tienen competencia para realizar inspecciones de las instalaciones y llevar un Registro de las mismas. Periódicamente las Comunidades Autónomas deben poner a disposición del público listados actualizados de expertos cualificados o acreditados o de empresas o entidades acreditadas que ofrezcan servicios de expertos para la inspección periódica de instalaciones térmicas y de empresas instaladoras y de mantenimiento (art. 29.5 y 39.5 RITE). Por tanto, en materia de instalaciones térmicas las Comunidades Autónomas vienen obligadas al cumplimiento de la normativa básica del Estado en cuanto a la incorporación de instalaciones térmicas en edificios de su titularidad, como en el ejercicio de las labores de inspección que le corresponden en esta materia.

Por su parte, la *Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética* establece la posibilidad de que las Administraciones públicas incentiven la calefacción y refrigeración de cero emisiones en las rehabilitaciones de viviendas (art. 8.5). También las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética insisten en que en el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo y vivienda la propia Comunidad Autónoma y los entes locales promuevan entre los profesionales de la construcción el uso de las energías renovables en las instalaciones de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria (Cataluña, Comunidad Valenciana), o en la renovación de la edificación pública procedan a renovar un porcentaje de instalaciones de climatización (Canarias). Por ejemplo, la Comunidad Foral Navarra regula los sistemas térmicos en los edificios de uso residencial y terciario (art. 38) disponiendo que a partir del 30 de junio de 2027: a) no se instalarán sistemas térmicos abastecidos con combustibles fósiles en los edificios nuevos citados; y b) se prohíbe el suministro de gasóleo en dicha edificación cuando exista infraestructura de distribución de gas natural, para favorecer el cambio, el gobierno de Navarra arbitrará un sistema de ayudas. Además, se prohíbe la apertura continua de las puertas de acceso en locales de uso terciario con climatización; la climatización de espacios abiertos solo se permite con autoconsumo o contratación de energía renovables certificada; y a partir del 1 de enero de 2023 los

24. Real Decreto 450/2022, de 14 de junio, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación.

edificios residenciales que dispongan de instalación centralizada, agua caliente sanitaria o refrigeración tienen que contar con contador de calorías.

La legislación de cambio climático y transición ecológica de la Comunidad Valenciana dedica sus arts.41 a 43 a regular la eficiencia energética en instalaciones térmicas, dando prioridad a las instalaciones de distribución de energía térmica de distrito abastecidas con fuentes renovables, pudiendo declararse estos proyectos de utilidad pública; emplaza a las Administraciones públicas de la comunidad a fomentar la sustitución de instalaciones térmicas obsoletas y a regular reglamentariamente un sistema de clasificación energética global, sin perjuicio de su clasificación individual.

C. *El sector de la edificación*

El sector de la edificación, dado que consume mucha energía, ha sido objeto de una atención especial por la UE para que mejore su eficiencia energética. En el mismo contamos con la citada Directiva 2010/31/UE de EE de los edificios, reformada en el año 2018. Las previsiones de la normativa comunitaria se han plasmado en la LOE de 1999, en el CTE de 2006, en el RITE de 2007 y en el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. A esta normativa hemos de unir Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE [que alude a la EE en la edificación (art. 8), que incluye exigencias de adaptación de los edificios a la electromovilidad (art. 15) y sobre contratación pública (art. 31)] y las legislaciones que las Comunidades Autónomas han aprobado sobre fomento de las energías renovables y EE y sobre cambio climático y transición energética que contienen regulación sobre una edificación energéticamente más eficiente.

Esta regulación contiene varios mecanismos para mejorar la EE de la edificación, que afectan a los edificios públicos, que pasamos a exponer.

- a) Las exigencias básicas de ahorro de energía aplicables a la edificación es el mecanismo más relevante para alcanzar edificios más eficientes, en la medida en que son obligatorias.

Esas exigencias mínimas son obligatorias para edificios nuevos y para las reformas en los edificios existentes (ampliación, reforma o cambio de uso), sean públicos o privados²⁵. El art. 15 del CTE (Documento Básico Ahorro de Energía) se refiere a esas exigencias mínimas en un continuo avance hacia una mayor introducción de las energías renovables en la edificación: a) limitación del consumo energético mediante su satisfacción en gran parte con energía procedente de fuentes renovables; b) aislamiento térmico; c) instalaciones térmicas adecuadas; d) eficien-

25. Solo quedan excluidas del cumplimiento de las exigencias básicas de ahorro de energía las edificaciones de escasa entidad constructiva que se desarrollen en una sola planta, que no tengan carácter residencial ni público, las cuales están exentas de proyecto; así como, en el caso de edificios existentes las intervenciones de mero mantenimiento, que no constituyan ampliación, reforma o cambio de uso.

cia de las instalaciones de iluminación; e) contribución de energías renovables para cubrir la demanda de agua caliente sanitaria y climatización de piscina cubierta; f) generación mínima de energía eléctrica procedente de fuentes renovables; y g) dotaciones mínimas para infraestructura de recarga de vehículos eléctricos.

Tengamos en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden elevar esas exigencias mínimas de EE de la edificación en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente y eficiencia energética (Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019)²⁶.

Desde el año 2017, los edificios nuevos de consumo de energía casi nulo (edificios que definía la Directiva 2010/31 de eficiencia energética de los edificios, imponiendo como plazo para que todos los edificios fuesen de CECN 2020 para los edificios privados y 2018 para los edificios públicos; para los edificios existentes se apelaba al carácter ejemplarizante del sector público) se equiparan a los edificios que reúnan las exigencias de ahorro energético previstas en el CTE.

En esta línea, la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética encomienda al Gobierno promover la eficiencia energética en la edificación, en especial en edificios ocupados por personas en situación vulnerable, sin perjuicio de las competencias autonómicas. Por su parte, las legislaciones autonómicas de cambio climático y transición energética disponen que las medidas que se adopten en urbanismo y vivienda irán orientadas a un modelo urbanístico que priorice los edificios de consumo energético casi nulo y el uso de las energías renovables en la edificación (art. 27 de la legislación catalana; art. 36 de la legislación andaluza; art. 32 de la legislación de las Islas Baleares, esta comunidad también regula los planes de gestión energética de edificios de alto consumo energético; el art. 39 de la legislación foral navarra se refiere a la instalación de sistemas fotovoltaicos en edificios residenciales, industriales, comerciales y dotacionales de más de 500 m² de cubierta).

La Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética del País Vasco contiene una pormenorizada regulación sobre las obligaciones exigibles a los edificios residenciales existentes (tales como que la realización de reformas importantes en edificios residenciales con un número mínimo de viviendas exige la realización de una auditoría energética previa o la obligación en algunos casos de hacer estudios para el suministro centralizado de energía a comunidades de viviendas) y a los nuevos (exigencias de calificación mínima, previsión de sistemas centralizados de suministro energético a partir de fuentes renovables en nuevos desarrollos urbanísticos).

26. Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, Fj. 18, Pte. Ricardo Enríquez Sancho.

- b) **El Certificado de Eficiencia Energética del edificio:** la Directiva sobre EE de los edificios impone a los Estados Miembros exigir que determinados edificios cuenten con un certificado de eficiencia energética, exigencia que se ha transpuesto en un Reglamento estatal básico²⁷ que regula el procedimiento básico de certificación de eficiencia energética, el cual se ha reformado en varias ocasiones para hacerlo extensivo a más tipos de edificios.

La vigente regulación la encontramos en el Real Decreto 390/2021 cuyo art. 3 exige disponer de dicho certificado a: a) los edificios de nueva construcción; b) los edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario; c) los edificios o partes de edificios pertenecientes u ocupados por una Administración pública, entendiéndose por esta última la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los *organismos públicos y entidades de derecho público* vinculados o dependientes de las dichas Administraciones, con una superficie útil total superior a 250 metros cuadrados; d) edificios o partes de edificios en los que se realicen reformas o ampliaciones que cumplan alguno de los supuestos que se indican en la norma (instalación o renovación de instalaciones térmicas que requiera de proyecto, intervención en más del 25% de la envolvente, ampliación de la superficie útil en más de 50 metros cuadrados y del 10% del volumen o superficie construido); e) edificios o partes de edificios con una superficie útil total superior a 500 metros cuadrados destinados a los usos indicados en el reglamento (administrativo, sanitario, comercial, residencial público, docente, cultura...); y f) edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio o inspección equivalente.

La exigencia de contar con el certificado de eficiencia energética a los edificios previstos en las letras d), e) y f) supone una novedad respecto a la anterior regulación y viene a adaptar los certificados de eficiencia energética para que se conviertan en un mecanismo útil en la renovación de la edificación existente por razones de eficiencia energética a largo plazo, siguiendo los postulados de la Directiva 2018/844²⁸.

Por su parte, el IEE al que alude el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que se orienta a la verificación del estado de conservación, accesibilidad universal y eficiencia energética del edificio ha sido objeto de dos Sentencias del Tribunal Constitucional que han establecido su naturaleza de mecanismo de inspección urbanística y, en

27. Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética.

28. El art. 2, bis) de la Directiva 2018/844 regula la Estrategia de renovación a largo plazo.

consecuencia, la falta de competencia del Estado para su regulación (Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016 y 143/2017)²⁹. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 el Alto Tribunal aprecia que solo el contenido del informe referido a la eficiencia energética puede ampararse en los títulos competenciales del Estado sobre “energía y medio ambiente” (art. 149.1. 23º y 25º CE), pero no así los relativos a la conservación y accesibilidad. De esta forma, partiendo del carácter unitario del IEE, concluye que el Estado no ostenta competencia para regular técnicas o instrumentos urbanísticos dirigidos a verificar el cumplimiento de los deberes de conservación que pesan sobre los propietarios (Fj. 8º). Por tanto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal básica para regular el certificado de eficiencia energética, lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar esa normativa básica aumentando los estándares mínimos en ejercicio de sus competencias sobre desarrollo normativo en materia de protección del medio ambiente y de fomento de la eficiencia energética. Ello se puede traducir en una regulación autonómica que aumente el tipo y número de edificios que deben obtener el certificado de eficiencia energética.

Así, si observamos las legislaciones de cambio climático y transición energética dictadas con posterioridad a esta regulación estatal básica de 2021, la legislación de cambio climático y transición energética Navarra de 2022 impone que antes del 1 de enero de 2025 todos los edificios de uso residencial y terciario deben contar con el certificado de calificación energética registrado en su Registro público de certificados (para ello se dispensarán ayudas para la realización de las certificaciones), fijando el 1 de enero de 2030 para que la edificación de vivienda colectiva tenga una calificación B o superior; además encomienda al Gobierno autonómico fijar reglamentariamente la información adicional que deben incorporar los certificados de EE (art. 40). Otra medida importante para impulsar el uso de los certificados de EE es que no se podrá otorgar la licencia de primera ocupación a las edificaciones nuevas ni el certificado final de obras de reforma si no disponen del citado certificado (art. 41). También la legislación de cambio climático y transición ecológica de la Comunidad Valenciana de 2023 remite al reglamento autonómico la información adicional que deben incluir los certificados de EE (sobre gasto energético del edificio, informe de propuestas de mejora y orden de prioridad y estimación de los plazos de recuperación de la inversión), también exige contar con dicho certificado para poder obtener la licencia de primera ocupación o el certificado final de obra en casos de reforma de edificios existentes (arts.34 y 35).

29. Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, fundamento jurídico 2º y 3º (Pte. Andrés Ollero) y Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre (Pte. Encarnación Roca Trías).

c) **Gestión energéticamente eficiente de los edificios públicos**

La legislación autonómica reguladora de los bienes públicos de titularidad autonómica o local no contiene en la mayoría de los casos previsiones expresas sobre una gestión energética de los edificios públicos. Aunque en algunas de ellas se regulan los planes de optimización del uso de los edificios administrativos, en ellos no se incluyen referencias a la utilización racional del uso de la energía (caso de la legislación de patrimonio de Aragón, de Castilla-La Mancha, Castilla y León). Algunas Comunidades Autónomas sí se han referido a planes de eficiencia energética de los edificios y al abastecimiento energético de proximidad (Cataluña).

Parece que la normativa más apropiada para ello es la legislación sobre cambio climático y transición energética. En esta línea, las Comunidades Autónomas han introducido medidas referidas a los edificios públicos como la incorporación de instalaciones de energías renovables en los edificios autonómicos, la aprobación de programas de ahorro y eficiencia energética, las auditorías energéticas, la creación de la figura del gestor energético o la adquisición de edificios de alto rendimiento energético, entre otras.

Al margen de las referencias que pueda contener la normativa sobre cambio climático y transición energética respecto a la gestión energéticamente eficiente de los edificios públicos sería recomendable que la normativa autonómica sobre patrimonio aludiera a los planes de gestión energética de los edificios públicos, dada la relevancia que la edificación administrativa está llamada a tener en el logro de un parque edificado descarbonizado.

d) **El deber legal de conservación de la edificación y la rehabilitación edificatoria por razón de eficiencia energética**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 -como hemos referido- al analizar la constitucionalidad del informe de Evaluación del Edificio (que integraba el informe sobre accesibilidad, conservación y eficiencia energética) concluyó que los aspectos referidos a la conservación de la edificación y a la accesibilidad era una materia intrínseca del urbanismo por lo que el Estado no podía ampararse en sus competencias en materia de energía para regularlos. Por tanto, cumpliendo lo dispuesto en el TRLS y RU sobre el deber de conservación (art. 15) que pesa sobre los propietarios de los edificios, corresponde a la legislación urbanística autonómica la regulación de la inspección de la edificación en los aspectos referidos a la conservación y accesibilidad. Teniendo en cuenta que -como hemos comentado- el Real Decreto 390/2021 exige que los edificios sujetos a inspección técnica deben disponer del certificado de eficiencia energética, corresponde a las legislaciones urbanísticas regular las citadas inspecciones técnicas (respetando las competencias del munici-

pio), en las que se debe incluir el control de la conservación, accesibilidad y eficiencia energética.

Por lo que respecta a la rehabilitación de la edificación existente, el Tribunal Constitucional ha sostenido la constitucionalidad de la regulación estatal en esta materia en su Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017³⁰ con amparo en los arts.149.1.13^a y 23^a CE, considerando que dicha regulación es “una directriz general de naturaleza económica...que busca orientar las políticas públicas en materia urbanística para la dinamización de un sector económico concreto, como el de la rehabilitación y regeneración de las ciudades...”, a la vez que –para el Alto Tribunal- constituye una concreción del principio de desarrollo sostenible. Ahora bien, para el Tribunal Constitucional dichas competencias no le habilitan para imponer obligatoriamente la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, ni los criterios para priorizar dichas actuaciones, por cuanto ello vulnera las competencias autonómicas de ordenación y ejecución urbanísticas.

Solo unos años más tarde de la publicación del TRLS y RU, la UE da un importante impulso a la rehabilitación de la edificación para mejorar su eficiencia energética con objeto de descarbonizar este sector. En esta línea se sitúa, por un lado, la reforma en 2018 de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios, que exige la aprobación de una Estrategia de renovación a largo plazo, con su correspondiente hoja de ruta, para descarbonizar la edificación para 2050, transformando la edificación existente (edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados) en edificios de consumo de energía casi nulo (art. 2.bis); y, por otro lado, la aprobación del Pacto Verde en 2019 que apuesta por lo que denomina una “oleada de renovación de edificios por razón de EE”, identificando los ámbitos prioritarios de actuación (los edificios menos eficientes, la lucha contra la pobreza energética, la renovación de los edificios públicos (centros administrativos, educativos y sanitarios) y la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración). Por su parte, la legislación europea sobre el clima de 2021 integra dentro del objetivo de neutralidad climática la renovación energética de la edificación para reducir sus emisiones.

Pues bien, a nivel interno ha sido la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE la que de forma tangencial se ha referido a dicha Estrategia y al PNIEC como instrumentos para lograr una edificación más eficiente en el uso de la energía. Su art. 8 se refiere a la EE y la rehabilitación de edificios encomendando al Gobierno fomentar la renovación y rehabi-

30. Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre (Pte. Encarnación Roca Trías, Fj.13)

litación de edificios públicos y privados para su descarbonización hasta 2050 elaborando un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbana (respetando el PNIEC y la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética).

Así pues, a las escasas referencias que incorpora el TRLS y RU sobre rehabilitación de la edificación, sin perjuicio de las referencias al principio de desarrollo sostenible y de eficiencia energética, donde se enmarca cualquier regulación o actuación que realicen las Comunidades Autónomas en materia de rehabilitación de la edificación para mejorar su eficiencia energética, se suman las previsiones de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE. A esa normativa ha seguido la aprobación de la *Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, en la que se recogen medidas para impulsar la rehabilitación edificatoria para la mejora de la eficiencia energética, tales como: a) deducciones en varios impuestos por obras de este tipo en edificios residenciales; b) se facilitan las obras de reforma para la mejora energética en las comunidades de propietarios con modificaciones en la regulación del régimen de propiedad horizontal (exigiendo solo mayoría simple para acordarlas y para solicitar ayudas a tal fin, la consideración de dichos gastos como gastos generales...) y en el TRLS y RU reforzando las facultades de dichas comunidades de propietarios para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación; c) se recoge el principio primero la eficiencia energética; d) se introduce en la LOE una nueva disposición que recoge el principio comunitario de no causar daño significativo al medio ambiente mediante estas operaciones de rehabilitación.

La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y de desarrollo de la legislación básica sobre energía y medio ambiente les habilita para regular la rehabilitación para la descarbonización de la edificación. Han sido escasas las Comunidades Autónomas que han aprobado una legislación propia sobre rehabilitación y regeneración urbana (p. ej. Madrid, Islas Baleares, Castilla y León, Galicia), otras -como Andalucía- han optado por aprobar una norma reglamentaria para regular la rehabilitación edificatoria con apoyo en sus legislaciones sobre vivienda (p. ej. el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración Urbana para 2020-2030, el reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas de la Comunidad Valenciana, etc).

También las legislaciones urbanísticas autonómicas contienen previsiones más o menos desarrolladas sobre rehabilitación de la edificación, que si bien en algunos supuestos no se vinculan directamente con reformas para mejorar la eficiencia energética, sin embargo, cabe interpretar que dicho objetivo queda plasmado en las exigencias que estas normas

incorporan de ejecución de actuaciones conforme al principio de desarrollo sostenible y de eficiencia energética y de previsiones más concretas sobre implantación de energías renovables o para ahorrar energía.

Las previsiones sobre rehabilitación de la edificación para mejorar en el consumo energético hemos de complementarlas con lo dispuesto en las legislaciones sobre cambio climático y TE de las Comunidades Autónomas en esta materia: priorización de la rehabilitación y de los edificios de consumo casi nulo de energía en la normativa urbanística (art. 27 de la Ley Catalana); actuaciones de rehabilitación de edificaciones municipales (art. 15) y edificaciones residenciales y no residencial (art. 36 de Ley Andaluza); medidas de fomento para la rehabilitación energética de edificios (art. 31), adaptación de la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado (D.A. 6ª) y planificación para la rehabilitación progresiva del parque edificado público en las Islas Baleares (D.A. 8ª), Navarra aprobará antes del 1 de enero de 2025 una Plan de Rehabilitación de vivienda (art. 40 Ley Foral Navarra); la Comunidad Valenciana apuesta en su regulación de la regeneración urbana porque las medidas que se adopten en materia urbanística se encaminen a un cambio de modelo urbanístico que priorice la rehabilitación de la edificación hacia edificios de consumo casi nulo de energía (art. 37) y la planificación para la rehabilitación progresiva del parque edificado de las administraciones valencianas para mejorar su EE energética (D.A. 11ª).

* Otros instrumentos al servicio de la rehabilitación energética de la edificación lo constituyen:

- a) el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que entre las ayudas que recoge incluye las destinadas a: “Implementación de la Agenda Urbana: Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana” (entre sus programas figuran el relativo a la “rehabilitación energética de edificios” y el de “regeneración y reto demográfico).
- b) En materia de vivienda la aprobación de los planes de vivienda elaborados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, o en virtud de otros títulos competenciales en el caso del Estado, se encuentran coordinados en cuanto a los objetivos a lograr en materia de vivienda y respecto a la gestión de las ayudas que prevén.

7. La renovación del alumbrado exterior por razón de eficiencia energética

Las competencias compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre protección del medio ambiente y régimen energético (art. 149.1.23ª, 25ª CE) les habilitan para regular la sostenibilidad energética en el uso del alumbrado exterior. También los municipios ostentan competencias en esta mate-

ria; más concretamente la LBRL les atribuye competencias sobre medio ambiente urbano, entre las que incluye “*la protección contra la contaminación lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*”. Al mismo tiempo, una parte importante de ese alumbrado exterior lo constituye el alumbrado público, el cual se califica por el art. 26.1 de la LBRL como un servicio básico que debe prestarse por el municipio, aunque en los de población inferior a 20.000 habitantes el mismo será coordinado por la Diputación provincial.

Partiendo de esta distribución de competencias, la regulación para lograr un alumbrado exterior energéticamente sostenible la encontramos en una pluralidad de normas relacionadas tanto con la protección ambiental como con el sector energético; así: en la *Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera*³¹, en el *Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior de 2008*³², reglamento estatal de naturaleza básica, y en la normativa autonómica y ordenanzas locales sobre eficiencia energética y prevención de la contaminación lumínica. Aunque no todas las Comunidades Autónomas cuentan con normativa sobre protección del cielo nocturno o de lucha contra la contaminación lumínica, aquellas que disponen de ella contienen importantes limitaciones y restricciones al uso del alumbrado público que contribuye a una mayor eficiencia energética. Por tanto, como complemento de la normativa básica estatal, las Comunidades Autónomas pueden incidir en el ahorro energético con medidas respecto del uso del alumbrado exterior.

Tampoco las legislaciones sobre cambio climático y TE de las Comunidades Autónomas han obviado el tema. Así contienen referencia a la eficiencia energética del alumbrado exterior: Andalucía, que dispone que los planes municipales contra el cambio climático contendrán actuaciones para optimizar el alumbrado público -art. 15- y medidas para el fomento de la EE en dicho alumbrado -art. 36-; las Islas Baleares, que regula el alumbrado público para minimizar el consumo -art. 38-; Navarra regula de forma extensa la EE en el alumbrado exterior -art. 43-; la Comunidad Valenciana lo regula en el art. 40 con remisión a la normativa sobre protección del cielo nocturno; también Canarias se refiere al alumbrado público para remitirse a la legislación aplicable -art. 64-

Como vemos, la sostenibilidad energética del alumbrado exterior la aborda tanto la normativa estatal básica ambiental como la normativa específica autonómica sobre protección contra la contaminación lumínica y la normativa sobre cambio climático y TE. Sin embargo, al margen del Reglamento básico del Estado no todas las Comunidades Autónomas cuentan con normativa para la protección contra la contaminación lumínica ni todas tienen legislación sobre cambio climático y transición energética.

31. Art. 3.f) y Disposición Adicional Cuarta de la Ley 34/07, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

32. Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Eficiencia Energética en el Alumbrado Exterior y sus Instrucciones Técnicas Complementarias EA 01 a EA07, modificado por Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre.

8. Transporte, movilidad y residuos

A. *Transporte y movilidad sostenible*

El transporte, junto a la edificación, es uno de los sectores que más energía consume³³, por lo que ha sido objeto de una atención especial a nivel normativo respecto a la aplicación de medidas de sostenibilidad energética. Estas medidas van referidas, por una parte, a la introducción de energías alternativas en el transporte, entre las que se sitúan las energías renovables (biocombustibles), prestando también una atención especial a las infraestructuras adecuadas para la implementación de energías alternativas; y por otro, a la movilidad sostenible.

La UE ha impuesto como objetivo obligatorio introducir una cuota mínima de introducción de energías renovables en el consumo final de energía en el transporte del 14% en 2030 (Directiva 2018/2001). Para lograr dicha penetración se centra en dos medidas:

- Introducir los biocombustibles, apostando por los biocombustibles avanzados (aquellos que no producen un cambio indirecto en el uso de la tierra, o sea, que no tienen como materia prima productos alimentarios) y fomentando vehículos de transporte por carretera eficientes energéticamente hablando (Directiva 2009/33, modificada en 2019), imponiendo objetivos mínimos de contratación pública.
- la movilidad sostenible a través del vehículo eléctrico que usa electricidad producida a partir de energías renovables o alternativas.

A nivel nacional, la materia transporte y movilidad concita competencias estatales, autonómicas y locales, y ha sido objeto de una abundante normativa estatal dictada con base en varios títulos competenciales predominantes: el de bases de régimen energético (art. 149.1.25^a), la protección ambiental (art. 149.1.23^a) y bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13^a).

Por un lado, por lo que respecta a la normativa estatal en materia de planes de movilidad, no contamos con una ley de movilidad sostenible, aunque la misma se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Ahora bien, son varias las Leyes que han regulado aspectos en esta materia:

- * El art. 16 de la Ley 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera impone a las Comunidades Autónomas adoptar planes de mejora de la calidad del aire, en los que se integrarán planes de movilidad urbana. Estos planes se elaborarán teniendo en cuenta la planificación estatal en la materia. La planificación en materia de calidad del aire, incluida la relativa a la movilidad, es determinante para la planificación

33. La Estrategia de la UE de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, de 9 de diciembre de 2020, prevé que las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte representan la cuarta parte del total de la Unión Europea.

territorial y urbanística, y si la misma se aparta de ella debe motivarse y hacerse pública.

- * El art. 101 de la *Ley de Economía Sostenible* encomienda a las Administraciones públicas el fomento de medios de transporte sostenibles ambientalmente, y les impone la aprobación de Planes de Movilidad Sostenible de ámbito autonómico, supramunicipales o municipales.
- * El art. 14 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética establece como objetivo que en 2050 los vehículos comerciales ligeros y turismos sean de nulas emisiones para lo que se deben adoptar medidas por todas las Administraciones territoriales; a su vez, impone la aprobación de planes de movilidad municipales antes de 2023 (en municipios de más de 50.000 habitantes y el establecimiento de zonas centrales restringidas al tráfico más contaminante). Y ello, sin perjuicio de la labor que en materia de movilidad sostenible corresponde a la normativa de transporte y movilidad de las Comunidades Autónomas y a las Ordenanzas municipales que regulen el uso público de las vías urbanas.

Por otro lado, en cuanto al uso de los biocombustibles y la implantación de vehículo eléctrico:

La normativa aplicable es la Ley 34/1998, de Sector de Hidrocarburos y reglamentos básicos de desarrollo que vienen estableciendo los objetivos de penetración anuales de biocarburantes (Disposición Adicional Decimosexta); y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico que liberaliza la actividad de recarga de vehículos eléctricos. A nivel reglamentario se ha desarrollado las condiciones técnicas para la implantación de infraestructuras para combustibles alternativos (Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre) y la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos (Real Decreto 184/2022, de 8 de marzo).

También las Comunidades Autónomas que han aprobado legislación sobre cambio climático y transición energética se han referido a las medidas a adoptar en materia de transporte y movilidad sostenible: fomento del transporte público y sin emisiones, actuación sobre infraestructuras, electrificación del transporte, desincentivo al transporte privado, planes de movilidad, sustitución de vehículos públicos de combustión por vehículos libres de emisiones, políticas de aparcamientos favorables para vehículos de cero emisiones, entre otras.

Algunas Comunidades Autónomas han aprobado sus propias legislaciones sobre transporte y movilidad sostenible. Tal es el caso de Cataluña con su Ley 9/2003, de 13 de junio de Movilidad, la Comunidad Valenciana con su Ley 6/2011, de 1 de abril de Movilidad, la Comunidad de las Islas Baleares con su Ley 4/2014, de 20 de junio de Transporte Terrestre y Movilidad Sostenible o la Comunidad Autónoma de Asturias que cuenta con la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible que contiene una extensa regulación de los planes de movilidad sostenible.

B. Residuos

Otro de los ámbitos donde las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre protección del medio ambiente, pueden intervenir es en materia de residuos. Los residuos se consideran como uno de los sectores difusos en los que es necesario controlar las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos residuos agrícolas o forestales se utilizan como biomasa, como fuente de energía renovable, contribuyendo a la transición hacia el uso de energías limpias. Una de las finalidades a que estos pueden destinarse es a su valorización energética. La *Ley 7/2022 de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular* al establecer la jerarquía de residuos sitúa la valorización por detrás de la preparación para la reutilización y el reciclado, y solo por delante de la eliminación, no obstante, para alcanzar el mejor resultado medioambiental se puede alterar dicha jerarquía previa justificación basada en un enfoque del ciclo de vida. Las competencias que en materia de residuos ostentan las Comunidades Autónomas y los entes locales se han detallado en la citada Ley estatal de residuos (art. 12).

La importancia que en la transición energética tienen los residuos se ha puesto de manifiesto en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética que insta al Gobierno a fomentar los gases renovables procedentes de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal (art. 12), a la vez que considera la economía circular como un instrumento al servicio de la descarbonización de la economía (Disposición Adicional Quinta).

También las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética se vienen refiriendo al papel de los residuos en el proceso de transición hacia el uso de energías limpias (en la planificación de la gestión de residuos se debe tener en cuenta su impacto sobre el cambio climático; el uso de los residuos para su valorización energética; su uso para la producción de biocombustibles...).

9. Otros instrumentos al servicio de la transición energética

Entre los instrumentos que pueden utilizarse de manera transversal por las Comunidades Autónomas para un uso eficiente de la energía se encuentran: a) la contratación pública, b) la regulación de las comunidades energéticas locales, c) el régimen sancionador, y d) el régimen fiscal.

- a) En materia de contratación pública, la legislación de contratos del sector público contiene criterios para la contratación ambientalmente sostenible en los que hay que incluir el uso eficiente de la energía.

Las leyes sobre cambio climático y transición energética se refieren a la contratación pública: la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE estatal se refiere a la contratación en materia de alimentación para combatir el cambio climático (art. 22) y contiene un artículo específico sobre contratación pública incidiendo en los criterios medioambientales y de

sostenibilidad energética (art. 31). La legislación catalana se refiere a la “contratación verde” (art. 35); Andalucía regula en su art. 30 la contratación pública verde; los arts.69 al 73 de la Ley de Islas Baleares regula medidas de contratación pública; en Navarra la Disposición Adicional Undécima contiene disposiciones sobre contratación administrativa en el marco de la Ley Foral de contratos públicos de 2018; los arts.90 y sucesivos de la legislación Valenciana contiene las medidas de contratación pública; Canarias regula en sus arts. 24 a 30 las medidas sobre contratación pública.

La contratación pública va a desempeñar un papel importante en la renovación/rehabilitación del parque edificado público (el PNIEC impone la renovación de la edificación de la Administración General del Estado y de otras administraciones). En materia de transporte, la Directiva 2009/33 relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios en favor de una movilidad de bajas emisiones (actualizada por Directiva 2019/1161, de 20 de junio), impone la contratación pública ecológica en la compra de vehículos de transporte por carretera con poco impacto ambiental. Los actuales objetivos comunitarios de contratación ecológica en materia de transporte se establecen en los arts. 86 a 91 del Real Decreto-ley 24/2021, por el que se traspone al derecho interno la Directiva 2019/1161, que pretende que en dicha contratación de vehículos por carretera se tenga en cuenta el impacto energético y medioambiental durante su vida útil. El citado Real Decreto-ley establece objetivos mínimos de contratación pública de vehículos ligeros limpios a nivel nacional de un 36,3% de agosto de 2021 a 31 de diciembre de 2030, y una cuota respecto a vehículos pesados en progresivo aumento hasta el 14% en 2030 respecto a camiones y el 65% de autobuses. El reparto de dichos objetivos nacionales corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. También, la regulación de los contratos de rendimiento energético cumple un importante papel en la introducción de la eficiencia energética en la edificación y en el alumbrado público.

- b) Las comunidades energéticas locales (Comunidades Ciudadanas de Energía y Comunidades de Energías Renovables): en el marco de la Directiva 2018/2001 sobre fomento en el uso de energías renovables y de la Directiva 2019/944 sobre el mercado interior de la electricidad, la LSE ha recogido el concepto de comunidades renovables de energía y prevé en cuanto al régimen de retribución de actividades que se podrá tener en cuenta las peculiaridades de esas comunidades para que puedan competir en el acceso al marco retributivo específico.

A las escasas referencias que a las citadas comunidades energéticas realiza la normativa estatal, se han sumado las previsiones que sobre las mismas se vienen incluyendo en las legislaciones autonómicas sobre

cambio climático y TE. En las mismas, junto a los proyectos de energías renovables con participación local (los impulsados por comunidades energéticas) -a que se refiere la Comunidad Valenciana-, algunas Comunidades Autónomas (Cataluña o Islas Baleares) exigen que los proyectos de energías renovables estén participados en al menos un 20% de su propiedad por entidades locales, ciudadanos, pymes...para mejorar su aceptación social. No obstante, la regulación más amplia sobre las citadas entidades de energía la ha realizado la Comunidad de Aragón. Los arts.15 a 32 del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía han regulado las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables y las mancomunidades de energía, determinando la libertad en cuanto a la forma jurídica de constitución y la necesidad de contar con unos estatutos y con inscripción en el Registro Público de Comunidades de Energía de Aragón. A su vez se determinan los requisitos para ser considerada comunidad de energía, las actividades que pueden desarrollar y los derechos y obligaciones de sus miembros.

En definitiva, tanto la normativa de la Unión Europea, la estatal como la de algunas Comunidades Autónomas vienen fomentando la participación de la administración local, de los ciudadanos y de las pymes en la producción de energía eléctrica procedente de energías renovables, a través de comunidades energéticas. Nos encontramos con una fórmula de fomento de la participación ciudadana en el ámbito de la energía.

- c) El régimen sancionador en materia de transición energética. Partiendo de la reserva de ley que impone el art. 25 de la CE en materia sancionadora hemos de estar a la legislación reguladora de cada sector en el que debe intervenir para garantizar la transición energética para determinar a quién corresponden las competencias sancionadoras.

Por centrarnos en algunos de esos sectores podemos resaltar el aplicable a la certificación de eficiencia energética y el previsto en las correspondientes legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética. Por lo que respecta a las infracciones y sanciones relacionadas con las exigencias de contar con el certificado de eficiencia energética en la edificación las mismas se regulan en la Disposición Adicional Duodécima del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015. En el mismo se prevén sanciones que pueden alcanzar los 6000 euros, pudiendo aumentarse en función del beneficio obtenido del incumplimiento. En esta materia la competencia de instrucción y resolución de los expedientes sancionadores corresponde a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

En materia de cambio climático y transición energética, las Comunidades Autónomas que han legislado en la materia regulan el régimen

sancionador aplicable (Andalucía, Islas Baleares, Canarias) con sanciones que pueden llegar a alcanzar la imposición de multas de hasta 120.000 euros (Andalucía), 200.000 euros (Islas Baleares), 600.000 euros (Canarias), de 2.500.000 euros (Comunidad Valenciana). La competencia sancionadora suele recaer en los órganos autonómicos con competencia en materia de cambio climático.

Aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con legislación sobre fomento de las energías renovables y la eficiencia energética también han previsto un régimen sancionador en las materias que regulan, las cuales están en íntima conexión con la transición energética. Las sanciones pueden alcanzar hasta los 300.000 euros (en Andalucía, en Murcia y en Castilla-La Mancha). En este caso las competencias sancionadoras se atribuyen a la Consejería competente en materia de energía.

- d) La creación de impuestos ambientales en las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética (caso de Cataluña y la Comunidad Valenciana).

III.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Actividad político-institucional

El año 2022 ha supuesto un hito importante en la política andaluza. Los cincuenta y ocho diputados obtenidos por el Partido Popular en las elecciones celebradas el 19 de junio suponen no solo la primera victoria de este partido, sino que, además, consagran su primera hegemonía con una mayoría absoluta inesperada, a tenor de las encuestas que venían publicándose desde diciembre de 2021. Debe recordarse que, aunque en los comicios de 2018 se dio un vuelco electoral, planteándose por primera vez una mayoría alternativa al PSOE en los cuarenta años de autonomía andaluza, paradójicamente el PP, alcanzó entonces el Gobierno de la Comunidad Autónoma con uno de sus peores resultados electorales, 26 escaños, igualando a los obtenidos en 1990.

La actividad político institucional de este año 2022, por tanto, ha venido marcada por la dinámica electoral. Dinámica que se había instalado en el comportamiento de las formaciones políticas, como daba cuenta la crónica del año pasado, a raíz de las sucesivas crisis de desconfianza acaecidas desde marzo de 2021 en las comunidades autónomas con ejecutivos nacidos de acuerdos entre el PP y Ciudadanos con el apoyo más o menos explícito de Vox (Murcia, Castilla y León y Madrid) y que, en Andalucía, tuvo su manifestación más palpable en la devolución a causa de la abstención de Vox de varios proyectos de ley clave para la política del gobierno autonómico (entre ellos, el de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2021). El rumor de adelanto electoral a partir de entonces fue una constante, barajándose dos fechas probables: el 10 de octubre o el 26 de junio.

1.1. Elecciones

Finalmente, el presidente Juan Manuel Moreno ejerció su facultad de disolución anticipada el 25 de abril, fijando como fecha de celebración de las elecciones el 19 de junio. El principal motivo esgrimido para el adelanto fue la necesidad de afrontar el año 2023 con unos Presupuestos nuevos con los que se pudiera hacer frente a un escenario económico marcado por la inflación y la guerra de Ucrania, y de gestionar los fondos europeos. Sin embargo, aunque no se hiciera expreso en ese momento, también pesaba en la decisión la actitud de bloqueo sistemático por parte de Vox a las iniciativas de la coalición gubernamental en la Asamblea.

Las elecciones autonómicas de 2022 se presentaban como un elemento clave a la hora de afianzar el cambio de liderazgo en el PP, precipitado por la caída de Pablo Casado, al comulgar Juan Manuel Moreno con los postulados moderados de Feijoo. Por su parte, el vencedor de las primarias del PSOE-A, Juan Espadas, suponía el alineamiento de los socialistas andaluces con la ejecutiva nacional, hasta entonces contrarios a Sánchez y fieles a la figura de Susana Díaz. Mientras que, Juan Marín, no lograba apuntarse los réditos de haber pertenecido al ejecutivo andaluz y, la crisis nacional que sufre Ciudadanos desde 2019, presagiaba su caída y la desaparición de esta formación del espectro político andaluz.

A la izquierda del PSOE, Podemos lanzó el proyecto de presentar una candidatura unitaria de la que se apearon los diputados de la formación de Teresa Rodríguez, quienes junto con algunas formaciones andalucistas minoritarias conformaron la coalición Adelante Andalucía-Andalucistas. Casi *in extermis*, a punto de cerrar el plazo para la formación de coaliciones, se logra el acuerdo político entre Izquierda Unida, Más País, Podemos, Equo, Iniciativa del Pueblo Andaluz y Alianza Verde de presentar una candidatura común liderada por Inmaculada Nieto (IU), aunque la preferencia de Podemos –y motivo principal de la tardanza en sumarse al pacto– era que la encabezara el diputado en el Congreso de los Diputados Juan Antonio Delgado. Sin embargo, la documentación con las firmas de los representantes de Podemos y Alianza Verde no llegaron a tiempo al registro de la Junta Electoral de Andalucía, por lo que solo pudo constituirse la coalición inicial de cuatro partidos Por Andalucía, que había sido registrada previamente y estaba conformada por Izquierda Unida, Más País, Equo e Iniciativa del Pueblo Andaluz. Esta coalición presentó un escrito de subsanación que fue rechazado por la Junta Electoral de Andalucía argumentando que la ampliación del número de partidos integrantes de una coalición no puede considerarse un error formal de menor calado. Podemos renunció a presentar recurso ante la Junta Electoral Central y se solventó el problema mediante el acuerdo político de incorporar a los candidatos de Podemos y Alianza Verde en las listas de Por Andalucía como independientes.

Otra candidatura que resultó conflictiva fue la de Macarena Olona como cabeza de lista de Vox en la provincia de Granada, impugnada por la coalición Andaluces Levantaos, al considerar que se había producido un empadronamiento fraudulento de esta dirigente en la vivienda del líder local de Salobreña. La Junta Electoral de Granada, aplicando la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/202 –en la que se señala que la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma debe ostentarse no en el momento de presentación de la candidatura, sino en el de cierre del censo electoral– consideró que la candidata cumplía con los requisitos legales, por encontrarse inscrita en el censo electoral vigente y por no tener efectos retroactivos la baja en el padrón; lo que difería en el caso que dio origen a la sentencia, dado que entonces los candidatos se habían empadronado en Madrid con posterioridad a la convocatoria de las elecciones.

Para terminar con las candidaturas, por primera vez concurrieron en unas elecciones autonómicas tres formaciones provincialistas (Jaén Merece Más, Por Huelva y Juntos por Granada), aunque solo la jienense obtuvo un resultado reseñable, superando en votos a la coalición Por Andalucía, pero lejos de los votos necesarios para obtener el último escaño.

También resulta interesante el pronunciamiento de la Junta Electoral de Andalucía, ratificado por la Junta Electoral Central, por el que considera a la formación Adelante Andalucía como grupo social significativo, a efectos de incluirse en la cobertura informativa de la RTVA y de RTVE, a pesar de que ninguno de los partidos que la integran había obtenido representación parlamentaria en los comicios anteriores. Argumenta, de un lado, el hecho de que tanto Teresa Rodríguez como otros siete candidatos de la coalición habían sido diputados en la pasada legislatura y de otro, que los sondeos y encuestas electorales les pronosticaban la obtención de representación parlamentaria. Además, consideró relevante, en orden a la realización del valor del pluralismo político, conferir a los medios de comunicación social un margen de apreciación para determinar la relevancia pública de un determinado grupo político basándose en sus propios criterios informativos.

Los resultados electorales y su variación respecto a las elecciones de 2018 se reflejan en la tabla siguiente:

Tabla. Elecciones autonómicas 2022: Andalucía

	Resultados 2022	Variación 2022-2018 Aut.	Variación 2022-2019 Gen (II).	Diputados	
Participación	56,13	-0,47	-12,12		
Abstención	43,87	+0,47	+12,12		
	<i>% de votantes</i>			<i>2022</i>	<i>2018</i>
PP-A	43,11	+22,41	+22,57	58	+32
PSOE-A	24,09	-3,81	-9,28	30	-3
Vox	13,47	+2,47	-6,92	14	+2
POR ANDALUCÍA ¹	7,7			5	
ADELANTE ANDALUCÍA	4,58	-3,92	-0,78	2	-10
Cs	3,29	-15,01	-4,8	0	-21

1. Para la comparación con las elecciones autonómicas de 2018, hemos sumado los datos de Por Andalucía con los de Adelante Andalucía con quienes se presentaron en las elecciones anteriores, mientras que en las elecciones generales de noviembre de 2019 tomamos los datos de Unidas Podemos.

El PP alcanza una mayoría absoluta holgada de escaños, no solo a nivel global sino en todas y cada una de las circunscripciones, duplicando con creces los votos obtenidos en 2018. El PSOE, pierde 3 escaños y la posición hegemónica que había disfrutado siempre en Andalucía. Mientras que Vox pasa a ser la tercera fuerza política de la Comunidad Autónoma, con 14 escaños—cuando en las elecciones pasadas la unión de todas las fuerzas a la izquierda del PSOE situaba a la formación verde en un cuarto puesto— y, actualmente, solo se ve superada por la suma de votos de las coaliciones Por Andalucía y Adelante Andalucía en las provincias de Cádiz, Córdoba y Sevilla. Ciudadanos pierde la representación parlamentaria, no llegando a superar siquiera la barrera electoral del 3 por ciento en las provincias de Almería y Granada.

1.2. Gobierno autonómico

Como ya hemos anticipado, la disolución anticipada con la consiguiente convocatoria electoral del 19 de junio ha sido la decisión gubernamental que ha definido la acción gubernamental en este año 2022. Con anterioridad a la cita electoral, debe mencionarse el nombramiento como consejero de Educación y Deporte a Manuel Alejandro Cardenete Flores, en sustitución del fallecido Javier Imbroda Ortíz, tras dos meses en los que el vicepresidente y consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, Juan Marín, de Ciudadanos, asumió de manera transitoria las competencias de esta Consejería mediante Decreto del presidente 2/2022, de 3 de abril. También es destacable que el Consejo de Gobierno solo presentara dos proyectos de ley —sobre Policías Locales de Andalucía y sobre creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía— resultando más que evidente el ambiente de cierre de legislatura. Por el contrario, se aprobaron 5 decretos-ley.

Tras la investidura, producida el 14 de julio con los votos favorables del Grupo Popular en Andalucía, la abstención de los 13 diputados del Grupo Vox en Andalucía y los 37 votos en contra de los Grupos Por Andalucía y Mixto-Adelante Andalucía, el presidente Juan Manuel Moreno Bonilla formó gobierno, integrado por trece consejerías. El número y la denominación de las consejerías fue fijado por Decreto del presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías. No hay vicepresidencia. Los consejeros y consejeras nombrados el 25 de julio son Antonio Sanz Cabello (consejero de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa), Carolina España Reina (consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos), Patricia del Pozo Fernández (consejera de Desarrollo Educativo y Formación Profesional), Rocío Blanco Eguren (consejera de Empleo, Empresas y Trabajadores Autónomos), Catalina Montserrat García Carrasco (consejera de Salud y Consumo), Carmen Crespo Díaz (consejera de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural), José Carlos Gómez Villamandos (consejero de Universidad, Investigación e Innovación), Carlos Arturo Bernal Bergua (consejero de Turismo, Cultura y Deporte), María Francisca Carazo Villalonga (Consejería de Fomento, Articulación del Te-

rritorio y Vivienda), María Dolores López Gabarro (consejera de Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad), Ramón Fernández Pacheco (consejero de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul), Jorge Paradela Gutiérrez (consejero de Política Industrial y Energía) y José Antonio Nieto Ballesteros (consejero de Justicia, Administración Local y Función Pública).

Resulta un Consejo de Gobierno más amplio que el de la legislatura anterior, con dos Consejerías más, aunque con el mismo número que las que tenía el segundo gobierno de Susana Díaz en 2015. Se justifica este aumento por razones técnicas de funcionalidad y eficiencia, al considerarse que la excesiva concentración de competencias en algunas consejerías, motivada por del pacto con Ciudadanos, había provocado disfuncionalidades. Se trata de un órgano con presencia equilibrada de hombres y mujeres (siete mujeres y siete hombres, contando al presidente) y en el que se encuentran representadas las ocho provincias andaluzas. Nueve de los consejeros militan en PP-A, mientras que los cuatro restantes son independientes desde el punto de vista de la afiliación política (el ex rector de la Universidad de Córdoba, José Carlos Gómez Villamandos; Rocío Blanco, propuesta en la anterior legislatura por Ciudadanos para ocupar como independiente la misma cartera; Jorge Paradela, director de negocio del Sevilla F. C., y Arturo Bernal, hasta entonces consejero delegado de Extenda). Además, puede considerarse un gobierno de base continuista, pues repiten cuatro consejeros (en la misma cartera, María Francisca Carazo y la mencionada Rocío Blanco y con responsabilidades algo diferentes, Patricia del Pozo, que ocupaba anteriormente Cultura, y Carmen Crespo, que deja las competencias de Desarrollo Sostenible) y promocionan a esa responsabilidad dos viceconsejeros del equipo saliente (Antonio Sanz y Catalina García). Posteriormente, los Decretos del presidente 13/2022, de 8 de julio y 16/2022, de 3 de noviembre, modificaron levemente la denominación y atribuciones de algunas consejerías.

En lo que respecta a la función normativa, el Consejo de Gobierno recién nombrado ha presentado nueve Decretos-leyes y nueve proyectos de ley desde el mes de julio, incluido el de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Tres de estas iniciativas legislativas ya iniciaron su tramitación en la legislatura pasada, aunque no pudo concluirse por la disolución anticipada: las ya referidas sobre policías locales de Andalucía y sobre creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía, así como sobre economía circular de Andalucía. Con este último proyecto de ley, se pretende fijar las bases de un modelo de protección medioambiental cimentado en la optimización de recursos, la reducción en el consumo de materias primas y el aprovechamiento de los residuos. De las otras cinco, creemos necesario mencionar los proyectos de ley sobre función pública de Andalucía, sobre el flamenco y sobre atención temprana; regulándose en este último proyecto de ley una prestación para los menores de seis años con trastornos de desarrollo o riesgos de padecerlos.

1.3. *Parlamento*

En los últimos meses de la XI Legislatura se celebraron siete sesiones plenarias. En la primera de ellas, de carácter extraordinario, comparecieron los consejeros de Salud y Familias y el consejero de Hacienda para informar sobre la evolución de la pandemia del Covid-19 y la respuesta del sistema sanitario y sobre el Decreto de Prórroga Presupuestaria, respectivamente. En este periodo, se admitieron dos iniciativas legislativas populares (ILP), las relativas a la modificación de la Ley de Educación de Andalucía, y a la estabilización de empleo público temporal, cuya tramitación no se ve afectada por la disolución, por lo que pudieron seguir con la recogida de firmas. La última reproduce muchas de las aspiraciones de la ILP relativa a la aplicación del sistema de concurso, consistente únicamente en la valoración de méritos, en la convocatoria de procesos selectivos para la definitiva estabilización del empleo público temporal, que fue rechazada en el primer periodo de sesiones de 2021.

La legislatura registró 60.198 iniciativas parlamentarias, lo que casi dobla en número a las presentadas en la X Legislatura. Se aprobaron 20 leyes (algo más que en la anterior legislatura que fueron 16) y tres reformas del reglamento (dos relacionadas con la delegación de voto y la otra sobre la regulación más detallada de la condición de diputado “no adscrito” en el supuesto de transfuguismo, aplicada de manera inmediata a su aprobación a dos diputados afines a la dirigente de Adelante Andalucía, Teresa Rodríguez). El Consejo de Gobierno aprobó 70 decretos-ley, frente a los 15 de la X Legislatura. Se quedaron sin aprobar leyes importantes, como las relativas a la economía circular, a la ordenación del regadío en el entorno de Doñana o a la eliminación de los aforamientos (que necesitaba de la reforma estatutaria). Otras, incardinadas en las medidas del pacto de gobierno con Ciudadanos, no llegaron siquiera a presentarse, como las relativas a la supresión del Consejo Consultivo o la limitación del mandato del presidente de la Junta de Andalucía. Tampoco se agotaron las medidas del acuerdo de legislatura con Vox. Entre ellas, por ejemplo, no llegaron a aprobarse las relativas a las leyes de concordia o de tauromaquia. La finalización de la legislatura también supuso que no tuviera lugar la aprobación de las conclusiones de la Comisión de investigación de las FAFPE, prevista en el orden del día del Pleno del 27 de abril.

El número final de diputados que causaron baja durante la legislatura fue 22 (cinco del Grupo Socialista, cinco del Grupo Popular andaluz, seis de Ciudadanos, cinco de Adelante Andalucía y uno de Vox), aunque solo uno de ellos fue en el año 2022. En cuanto a los cambios de grupo parlamentario, una diputada de Vox y once de Adelante Andalucía pasaron al Grupo Mixto con la condición de diputados “no adscritos”. El Grupo Adelante Andalucía cambió su denominación por la de Unidas Podemos por Andalucía.

La nueva Cámara andaluza inicia la XII legislatura con una composición equilibrada, 54 mujeres y 55 hombres. Fue elegido presidente Jesús Aguirre,

diputado del PP-A y anterior consejero de Salud y Familias. La Mesa está compuesta por cuatro diputados del Grupo Popular de Andalucía (presidente, vicepresidenta primera y secretarios segundo y tercero), dos del Grupo Socialista (vicepresidente segundo y secretario segundo) y uno del Grupo Vox en Andalucía, puesto que les fue cedido por los populares (vicepresidenta tercera). Por acuerdo de la Mesa en su primera sesión, se ha designado un representante del Grupo Por Andalucía en dicho órgano con voz, pero sin voto (art. 36 del Reglamento). Precisamente, la diputada designada entonces, Alejandra Durán (Podemos) fue sustituida antes del inicio del primer periodo de sesiones por Esperanza Gómez (Más País Andalucía), tras una reunión urgente de cuatro de los partidos integrantes de esta coalición, presagiando ya un futuro conflictivo en su funcionamiento.

El Pleno del 27 de junio aprobó la designación de los nueve senadores en representación de la Comunidad Autónoma. Se trata de Elías Bendodo, Juan Bravo, Javier Arenas, María José García Pelayo y Teresa Ruíz Sillero, a propuesta del Grupo Popular; Juan Espadas, Susana Díaz y Víctor González Fernández, a propuesta del Grupo Socialista y de María José Rodríguez de Millán, a propuesta del Grupo Vox en Andalucía.

Fruto del Pacto entre el PP, PSOE y Vox, en el Pleno del 13 de octubre, se ha producido la renovación de los nueve miembros del Consejo Audiovisual y de los nueve miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión de Andalucía, de manera proporcional a la respectiva representación en la Cámara (5 de los populares, 3 de los Socialistas y 1 de Vox), así como el nombramiento del Director General del ente televisivo, que continuará siendo Juan de Dios Mellado. Por Andalucía ha quedado excluida del reparto.

En lo que va de la XII legislatura, se han celebrado nueve sesiones plenas. Se han presentado, además de los 9 proyectos de ley señalados en el apartado anterior, 5 proposiciones de ley de los grupos; tres de ellas, a propuesta del Grupo Vox con temas tan dispares como el de una ley de reconciliación, la regulación del regadío del entorno de Doñana, o para tramitar en el Congreso de los Diputados la modificación de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Las otras dos de Por Andalucía. La primera de ellas, también para que se tramite ante el Congreso, sobre la adecuación de las pruebas de acceso a la función pública para las personas con discapacidad intelectual, mientras que la segunda pretende la modificación de las leyes de la Radio Televisión Andaluza y del Consejo Audiovisual con objeto de que todos los Grupos tengan representación en los Consejos de estos entes. Esta última iniciativa, procedente de Por Andalucía, no ha superado el trámite de la toma en consideración. Tampoco ha culminado este trámite la ILP de modificación de la Ley de Educación de Andalucía, cuyo objeto principal era el de reducir las ratios en todos los niveles educativos y fijarlas en las unidades específicas de atención especial. Por otro lado, la Mesa no aceptó la solicitud de prórroga de recogida de firmas de la ILP sobre la estabilización del empleo temporal, caducando de manera definitiva.

Por último, se ha aceptado la propuesta del Grupo socialista de creación de un Grupo de Trabajo relativo a medidas urgentes para combatir la sequía en Andalucía.

2. Actividad normativa

En todo el año 2022 se ha aprobado una única ley: la Ley 1/2023, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023. De acuerdo con la información pública facilitada por el ejecutivo autonómico, el Presupuesto para 2023 asciende a 45.603,8 millones de euros (un 12,9% con respecto al prorrogado de 2021) e incluyen fondos europeos por valor de 4.921,5 millones de euros, destinados en su mayoría a la inversión pública y a la generación de empleo. Consolidan un modelo económico basado en la bajada de impuestos, en consonancia con la máxima liberal de que una menor presión fiscal supone una mayor recaudación, aumento que se cifra en torno al 25,8%. La elaboración de los Presupuestos parte de una previsión de crecimiento del 1,9% del PIB estatal y de una inflación del 4,5%. Basándose en estas previsiones macroeconómicas, apuntan la creación de 68.000 empleos. Bastaron los votos del Grupo popular para la aprobación de los Presupuestos autonómicos, pronunciándose el resto de formaciones de la Cámara autonómica en contra.

El Consejo de Gobierno aprobó 14 Decretos-leyes este año, lo que supone menos de la mitad que en 2021. Un nutrido grupo de estas normas de urgencia siguen justificándose en la necesidad de adoptar o de modificar medidas previamente adoptadas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia ocasionada por el Covid-19, añadiéndose a este motivo el alza del precio de las materias primas por la Guerra de Ucrania y la grave situación generada por la sequía. Entre ellas, hay un Decreto-ley omnibus, el Decreto-ley 4/2022, de 12 de abril, en el que se mezcla la revisión excepcional de precios de los contratos públicos de obras con la creación de la marca “Corazón andaluz”, para la promoción y apoyo de productos andaluces. La extensión del régimen de excepcionalidad previsto en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, a otros contratos y a otros supuestos no previstos en la legislación del Estado hacen albergar dudas sobre la conformidad de esta norma con la legislación básica del Estado.

También resultan conflictivos desde el punto de vista de su compatibilidad con las normas estatales y de la existencia de presupuesto habilitante, los Decretos-leyes 8/2022, de 27 de septiembre, que lleva a cabo la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor (los llamados, VTC) y 14/2022, de 20 de diciembre, en el que se adoptan diversas medidas de carácter social, entre ellas la transformación de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía en una prestación complementaria a la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital. El establecimiento de una *vacatio* de seis meses para las previsiones relativas a esta ayuda complementaria cuestiona el carácter urgente de la regulación ofrecida por la norma en este punto.

También merece destacarse, por su incidencia en el modelo fiscal de bajada de impuestos, el Decreto-ley 7/2022, de 20 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2021, de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se establecen en esta norma la bonificación autonómica total de la cuota del Impuesto del Patrimonio, la supresión para 2023 del *canon* del agua y diversas medidas para corregir la inflación, tales como la elevación de los tres primeros tramos de la escala autonómica del IRPF en un 4,3% para todos los contribuyentes y el incremento de las cuantías del mínimo personal y familiar, por ascendientes, descendientes y por discapacidad.

Para terminar, debemos mencionar que el gobierno regional ha desarrollado la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) mediante el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento general de la LISTA, completándose así el nuevo marco normativo de ordenación del territorio y urbanístico impulsado por el ejecutivo autonómico. De manera simultánea, se introdujeron en la ley, a través del Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que modifica la LISTA, determinadas modificaciones destinadas a dar cumplimiento al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma para interpretar dicha ley de conformidad con la legislación básica del Estado.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Solo una Sentencia del Tribunal Constitucional ha resuelto una controversia competencial relativa a Andalucía. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2022, el Tribunal Constitucional declara, en respuesta de una cuestión de inconstitucionalidad relativa al art. 74.2 de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto al ocasionar una contradicción entre la legislación básica estatal y la autonómica de desarrollo que produce una invasión mediata de una competencia reservada al Estado (art. 149.1. 18.^a CE). Considera que, al atribuir dicha norma al órgano representativo de las mancomunidades la aprobación de las modificaciones sustanciales o estructurales de los estatutos, limita las facultades de decisión de los ayuntamientos en contra de lo previsto en la LRBRL.

Se han remitido a Andalucía tres escritos de cooperación sobre normas autonómicas en fase de proyecto. De entre ellas, la que ha tenido mayor difusión pública ha sido la dirigida contra la proposición de ley sobre la ordenación del regadío del entorno de Doñana.

En el seno de la Comisión Bilateral de las Comunidades Autónomas, se han alcanzado acuerdos en relación con las controversias planteadas sobre la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad de Andalucía ya mencionado más arriba, sobre 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

y, por último, sobre el Decreto-ley 4/2022, de 12 de abril, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras en desarrollo de las medidas previstas en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y se crea la marca «Corazón Andalucía» y se regula el procedimiento para su uso.

Para finalizar con los conflictos, hay que decir que 55 diputados han planteado recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía.

En el marco de las relaciones de colaboración, durante el 2022 se han suscrito ciento treinta y ocho convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía. Destacan el Acta de adhesión al «Proyecto Aula de Futuro» de la Comunidad de Andalucía, de 24 de enero; el Acta de Adhesión al Convenio con la Cooperación Descentralizada, para el desarrollo de la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria, de 18 de abril; el Convenio con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en materia de estadística; el Convenio con el Ministerio de Sanidad para establecer las bases de la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica dentro de la *eHealth Digital Service Infrastructure* y el Convenio con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la ejecución del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Valoración general

El año 2022 ha supuesto el regreso a la plena normalidad en la dinámica institucional, dejando atrás la pandemia, y ya relajado el sistema asistencial. El sosiego propio de un aparato político bien acostumbrado a la pluralidad y el equilibrio, e imbuido de un espíritu conciliador de su vocación nacional a la par que autonómica, unido a la latencia de las pulsiones previas al encendido de la maquinaria electoral, impide -felizmente- dar cuenta de grandes disonancias en la vida política y jurídica de la comunidad, más allá de los episodios que se van a referir -entre los que destaca una reforma estatutaria que contó con el respaldo unánime de las Cortes de Aragón-.

La X legislatura (2019-2023) encara su final con una solidez insólita para un momento preelectoral y un entorno de gobierno coral. En efecto, el gobierno cuatripartito (PSOE, PAR, Podemos y CHA) lograba sumar el apoyo parlamentario pasivo de Cs e Izquierda Unida (si bien Izquierda Unida apoyó varias secciones de los presupuestos) a unas cuentas de 8.250 millones de euros, casi un 11% superiores a las del año en curso. Los últimos presupuestos de la legislatura, convenientemente aprobados en tiempo y forma, revelan una estabilidad política que contrasta con la débil consistencia financiera de la comunidad. A pesar de que la deuda de la comunidad a 31 de diciembre de 2022 descendía hasta unos 8.900 millones de euros (equivalentes al 23% del PIB regional), situándose Aragón por debajo de la media de endeudamiento de las Comunidades Autónomas en relación con el PIB, el Gobierno de Aragón continúa manifestando una insuficiencia de ingresos crónica y una dependencia excesiva de las aportaciones comunitaria y estatal, para una magra inversión real limitada al 2% del gasto total, mientras que el grueso del presupuesto se dedica a gastos financieros, retribuciones de empleados públicos y sostenimiento del sistema sanitario.

Dado que los tributos propios y cedidos reportan a Aragón solo 585 millones de euros, la reforma fiscal adoptada, que supondrá una reducción de 50 millones para las arcas autonómicas ya en 2024, solo se comprende como un ajuste necesario para garantizar la progresividad. Cabe recordar que desde 2015 el diseño aragonés del IRPF penalizaba a las rentas inferiores a 45.000 euros, beneficiando a las superiores a 300.000. La comunidad aragonesa ha desdeñado la posibilidad de deflactar o rebajar linealmente el impuesto abandonada en otras Comunidades, optando por un sistema de reducción de los

tipos vigentes hasta el quinto tramo, para mover a Aragón desde la segunda hasta la sexta plaza de las Comunidades más voraces con las rentas inferiores a 45.000 euros. En todo caso, esta rebaja ha sido compensada con los aumentos en la fiscalidad ambiental (10% en las grandes superficies de venta, 15% en el uso de agua embalsada para generación eléctrica, y otro tanto en las instalaciones de transportes de energía eléctrica de alta tensión). Este trabajoso ejercicio de la autonomía fiscal no alivia, sin embargo, la espera del nuevo modelo de financiación autonómica, que sigue pendiente desde la caducidad del todavía vigente en el año 2014.

En el sistema de partidos se han constatado pocas pero interesantes novedades, más allá de los movimientos de la agrupación de electores “Teruel Existe” en pos de su concurrencia a los comicios autonómicos a celebrar en 2023 y el largamente esperado anuncio del presidente autonómico del PP y todavía alcalde de la capital aragonesa, Jorge Azcón, de su candidatura a la presidencia del Gobierno de Aragón. En efecto, el año 2022 será recordado como el inicio de la fractura del PAR, debido a la anulación judicial del Congreso que revalidó en octubre de 2021 como líder al vicepresidente del Gobierno autonómico y consejero de Industria -Arturo Aliaga-. El fallo judicial avala los argumentos del sector crítico capitaneado por Xavier de Pedro y Elena Allué, que denunciaban la comisión de irregularidades tendentes a sesgar el resultado del XV Congreso del partido, consistentes en la modificación del censo electoral mediante la afiliación preliminar, masiva y subrogada de militantes. Una vez anulado el censo y la lista de compromisarios, la ejecutiva trató inmediatamente de convocar un nuevo Congreso, instando desde luego el sector crítico la adopción de medidas cautelares y anotándose un nuevo éxito judicial al suspenderse la convocatoria extraordinaria pretendida por el sector oficialista. La pugna entre correligionarios trascendía más allá del foro, con imprecaciones cruzadas en los medios locales y peticiones expresas de abandono de Aliaga como punto de partida de una eventual reconciliación interna.

Producción legislativa

La actividad legislativa en la comunidad ha producido ocho leyes formales, de las que cabe descontar la última, la 8/2022, de 30 de diciembre, de *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023*. Las siete restantes revisten un carácter institucional o administrativo (aplicación y desarrollo de la ley de simplificación administrativa de 2021, regulación del sistema de información geográfica de Aragón y regulación del Fondo Aragonés de Financiación Municipal), operan modificaciones puntuales sobre la Ley de la actividad física y el deporte de Aragón de 2018 (Ley 1/2022, de 7 de abril, principalmente para eximir a los deportistas menores de 16 años del pago de cualesquiera derechos de retención o formación en caso de cambio de club), crean sendos nuevos colegios profesionales autonómicos (el de higienistas dentales mediante la Ley 4/2022, de 6 de octubre y el de ópti-

cos-optometristas mediante la Ley 6/2022, de 1 de diciembre) y reconocen y fomentan las entidades que desarrollan actividades económicas, empresariales y sociales guiadas por los valores de cooperación, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, transparencia, autonomía, autogestión, sostenibilidad ambiental, responsabilidad social, compromiso con la comunidad, inclusión y orientación a las personas (Ley 7/2022, de 1 de diciembre, *de Economía Social de Aragón*).

En esta crónica resultan dignas de recensión únicamente cuatro de las normas citadas, atendida la importancia sustantiva de sus contenidos. Cabe comenzar con la Ley 3/2022, de 6 de octubre, *de información geográfica de Aragón*. Esta ley dispone los elementos conceptuales, tecnológicos e instrumentales que sustentan el marco regulatorio de la información geográfica, de la actividad cartográfica de Aragón y de sus mecanismos organizativos e instrumentales para la coordinación y colaboración interadministrativa y con el sector privado, con el propósito de garantizar su producción, difusión y acceso en condiciones de eficacia, transparencia e interoperabilidad.

La siguiente norma de esta personal selección sería la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, *de Economía Social de Aragón*, dedicada a regular las entidades integrantes del sector teóricamente denominado como “economía social en Aragón” estableciendo las bases de su organización y representación y catalogando las políticas públicas y los instrumentos de fomento del sector para el impulso y desarrollo de proyectos innovadores o con proyección internacional, el apoyo a las necesidades de formación y la promoción de la colaboración público-privada y el asociacionismo. La ley ofrece medidas para la simplificación de trámites administrativos en la creación de entidades de economía social (entre las que destaca la posibilidad de declarar como inversiones de interés autonómico los proyectos desarrollados por éstas) y habilita un despliegue de instrumentos financieros específicos para promover el desarrollo de nuevas iniciativas de economía social tales como avales de garantía de operaciones de activo, microcréditos, fondos de capital riesgo, las conocidas ayudas y subvenciones públicas. También prevé la introducción en la contratación pública de cláusulas sociales, así como la reserva de contratos a las entidades de economía social. Finalmente, la ley crea el Consejo Aragonés de la Economía Social, engrosando el ya de por sí bien nutrido elenco de órganos consultivos y de participación de la Administración de la Comunidad Autónoma, y quebrando el carácter paritario de la representación de los agentes sociales en la composición del Consejo Económico y Social al añadir, a los nueve representantes de cada uno de los tres grupos integrantes (sindical, empresarial y gubernativo), un nuevo miembro (el vigésimo octavo) en representación de la entidades de economía social.

Continuaría el listado con la Ley 5/2022, de 6 de octubre, *reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal*, que modifica la estructura del Fondo Local de Aragón sustituyendo el extinto Fondo de Cooperación Municipal por uno nuevo de carácter incondicionado destinado a todos los muni-

cipios aragoneses que cumplan los requisitos exigidos (rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón y estar al corriente en los deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma). Esta norma supone un avance para el sistema de financiación de los municipios aragoneses, que ven así garantizado un cupo de ingresos provenientes del erario autonómico que asciende a 30.650.000 euros, distribuidos conforme a criterios taxativos (una dotación inicial de 8 millones de euros para Zaragoza, uno para Huesca y 700.000 euros para Teruel, y los restantes 20.950.000 euros a repartir entre el resto de municipios conforme a una fórmula compleja integrada por una cantidad fija igualitaria y otra relativa (en función de sendas variables, poblacional y territorial). La ley prevé el incremento sucesivo de estos ingresos, condicionado a la evolución de la tasa de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, lo que hace prever un mantenimiento prolongado de las cifras en ella recogidas.

Finalmente, cabe referirse a la Ley 2/2022, de 19 de mayo, *de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*, toda una extensa secuela de su norma matriz dedicada fundamentalmente a establecer la regla del silencio positivo y el plazo máximo de resolución de tres meses en algunos procedimientos regulados reglamentariamente en diversas materias, así como a determinar los procedimientos en los que se troca el régimen de autorización administrativa por otro de declaración responsable o comunicación previa. También la ley actúa, en lo que interesa a este informe como manifestación de la articulación normativa y ejecutiva entre los sistemas jurídicos estatal y autonómicos, en la regulación de los plazos de resolución y silencio administrativo de procedimientos autonómicos regulados en normativa estatal. Por lo demás, se introduce una serie de modificaciones de varias leyes autonómicas tendentes a la simplificación administrativa en diversas materias (hacienda, subvenciones, industria, urbanismo cooperativas, sistema universitario, vías pecuarias, aguas y ríos, protección ambiental, etc.). Así, por ejemplo, el ejercicio por los organismos de control de seguridad de productos industriales pasa a estar sometido a un régimen habilitante mediante declaración responsable, se actualiza el régimen de los gastos plurianuales y se aclaran y delimitan los supuestos de fiscalización previa, y se posibilita el deslinde abreviado de tramos puntuales de vías pecuarias en caso de indefinición del trazado,

Mención distinguida merece la reforma del Estatuto de Autonomía por obra de la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, iniciada con la aprobación unánime del proyecto por el Pleno de las Cortes de Aragón el 28 de junio y culminada con la votación final en el Senado con las únicas abstenciones de los grupos independentistas de ERC y Junts. La reforma, en primer lugar, suprime los aforamientos de los miembros del Gobierno y de los diputados autonómicos, siguiendo la estela de lo sucedido en otras Comunidades Autónomas. La visión generalizada en la sociedad aragonesa del aforamiento como privilegio, y no como prerrogativa, ha contribuido a poner fin a una

institución que, lejos de valorarse negativamente en términos de calidad democrática, puede contribuir a su fortalecimiento.

Por otro lado, la reforma estatutaria de 2022 determina un mínimo de escaños por cada una de las tres provincias para garantizar la representatividad ante los devastadores efectos de la despoblación. La solución ideada retoca tres artículos del vigente estatuto aragonés de 2007. Así, se modifica su art. 36 para señalar que las Cortes de Aragón tendrán entre 65 y 80 escaños, pero garantizando que cada una de las provincias estará representada en todo caso por un mínimo de 14 escaños. El texto también señala que corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere tres veces (frente al 2,75 anterior) la correspondiente a la menos poblada y que la aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el mínimo provincial de 14 escaños (frente a los 13 anteriores). Con esta reforma, el sistema electoral aragonés, que salía en clave comparada relativamente bien parado en términos de proporcionalidad, ve atenuada esta característica en pos de un interés considerado superior, unánimemente, por los representantes de los aragoneses.

Legislación de urgencia

La profusión de normas legislativas de urgente necesidad se ha mantenido respecto al ejercicio anterior, habiéndose promulgado un total de siete Decretos-ley. En primer término cabe agrupar los Decretos-ley destinados a paliar los efectos de sucesivas catástrofes naturales: el Decreto-ley 1/2022, de 26 de enero, adoptó medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante los meses de diciembre de 2021 y enero de 2022; mientras que sendos Decretos-leyes se ocuparon de las medidas para restaurar los daños causados al medio agrario, forestal y natural por el incendio de julio de 2022 en la comarca Comunidad de Calatayud (6/2022, de 12 de agosto) y por los incendios ocurridos los meses de junio, julio y agosto de 2022 (7/2022, de 21 de septiembre).

En segundo lugar, y atendiendo a otro tipo de emergencia económica y social (la crisis inflacionaria), sucesivos decretos-ley autorizaron incrementos extraordinarios en la prestación aragonesa complementaria del IMV: el 4/2022, de 4 de mayo aplicó un porcentaje del 15 por cien al importe mensual reconocido para los meses de mayo, junio y julio, en tanto que el 5/2022, de 27 de julio, extendió este mismo incremento extraordinario de agosto a diciembre. En este mismo sentido cabe dar cuenta del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, que adopta medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón en línea con las medidas excepcionales de revisión de precios previstas en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (y de servicios y de suministros que sean accesorios) en ejecución a cargo de la Adminis-

tración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales aragoneses. Además de permitir la repercusión de los incrementos de precios de las materias primas en los contratos en curso, la norma autoriza la posibilidad de modificar los materiales previstos en los mismos para garantizar el mantenimiento de la ejecución contractual, y alivia las rígidas consecuencias automáticas derivadas de los retrasos en los plazos de ejecución (la imposición de penalidades) cuando éstos se deban a la falta de suministros por su escasez en el mercado.

En tercer lugar, la urgencia a la que ha debido responder el Decreto-ley 2/2022, de 6 de abril, ha sido la necesidad de agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (*Next Generation EU-MRR*) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón, ante las dificultades constatadas para ejecutar (“absorber”, en la jerga europea) tan cuantiosas sumas en los breves plazos concedidos al efecto, y teniendo a la vista de las reformas acometidas en el plano estatal a través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Importa destacar que esta norma es fruto de los trabajos de una “unidad transitoria para el impulso y apoyo a la gestión coordinada de los subproyectos financiados con cargo al MRR” creada por el Decreto 5/2022, de 26 de enero, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al MRR en ejecución del PRTR. En efecto, sus técnicos integrantes identificaron aspectos susceptibles de reforma para poder cumplir los hitos y objetivos previstos por la normativa del Instrumento Europeo de Recuperación, pues no todas las medidas del marco general básico estatal son directamente aplicables en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, sino que requieren una adaptación o un desarrollo legal autonómico que las armonice con las particularidades organizativas y normativas propias. Por ello, este decreto-ley introduce algunas especialidades en materia de gestión presupuestaria (codificación de los fondos europeos en función del papel ejecutor o beneficiario de la Comunidad Autónoma, flexibilización de aspectos relacionados con los gastos plurianuales, sistemas para la incorporación de remanentes de créditos; singularidades relativas a la prórroga presupuestaria), de subvenciones (procedimiento de aprobación de las bases reguladoras, posibilidad de que las convocatorias plurianuales puedan incorporar anualidades futuras comprometidas en las Conferencias Sectoriales, previsión de una eventual lista de espera de beneficiarios en caso de aumentos de crédito, posibilidad de anticipar el total de los importes financiados sin prestar garantías, excepción de la exigencia de acreditación de algunos requisitos en los procedimientos), de contratación (conformación de las mesas de contratación que analicen contratos financiados con fondos del MRR), entre otras.

Por último, cabe dar noticia de la aprobación del texto refundido de la Ley del presidente o presidenta y del Gobierno de Aragón (Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril), que da una redacción integradora a las múltiples reformas (2012, 2012, 2016, 2017, 2018, 2021) operadas por el legislador en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, que queda derogada tras trece años de vigencia.

Cooperación institucional

Merece una consideración destacada la celebración de la primera reunión de trabajo del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, órgano estatal que integra vocales políticos y técnicos de las Administraciones estatal (titular del Archivo) y de las autonómicas de Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares, originariamente territorios de la Corona de Aragón. Este Patronato se constituyó hace más de quince años de forma meramente simbólica a instancias del presidente aragonés Marcelino Iglesias (PSOE), pero no tuvo actividad sino a finales de 2022. Habiendo reconocido el Ministerio de Cultura en respuesta a una pregunta parlamentaria en 2018 que la Generalitat de Cataluña “nunca ha querido que se reúna, rechazando incluso designar a sus representantes”, supone todo un éxito que la sede de la institución (Barcelona) haya albergado su primera reunión el 15 de diciembre, con el cometido de renovar el organigrama plural, analizar la gestión de los últimos años y planificar la del próximo.

Sin embargo, la Comisión Bilateral de Cooperación no ha celebrado su esperada reunión al máximo nivel institucional, a pesar de estar prevista, según anunció la parte autonómica, para noviembre de 2021. El reglamento de la Comisión prevé su celebración semestral, pero desde 2018 esta cadencia se ha convertido más bien en carencia, quedando sin debate conjunto muchas cuestiones relevantes tales como la aplicación de la rebaja de los costes de producción para las empresas en las zonas despobladas de Teruel, Cuenca y Soria y las comarcas adyacentes con similares situaciones demográficas, así como el futuro modelo energético en Aragón (se apuesta por una denominada “emancipación” frente al presumible “colonialismo”) o la implicación del Estado en el desarrollo de las infraestructuras pendientes.

Conflictividad constitucional

La actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral ha producido la resolución de discrepancias relativas a tres normas autonómicas, relativas al incremento de las retribuciones variables de los empleados de las entidades de derecho público, sociedades mercantiles autonómicas y fundaciones del sector público autonómico que hayan obtenido mejoras interanuales en sus cuenta de resultados; a la presidencia rotatoria de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros; y a la invalidez parcial de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Los compromisos del Gobierno de Aragón se han fijado en la aplicación del art. 24.5.4 de la *Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2022*, de conformidad con la legislación básica estatal (en particular con la limitación de la masa salarial establecida en el art. 19.2 de la *Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022*); en la derogación del art. 154.3 de la *Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón* para mantener la vigencia –estática, pero también dinámica- del reglamento interno y de funcionamiento de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros res-

pecto a los períodos de Presidencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros; y en la “interpretación conforme” del art. 19 de la Ley 2/2022, de 19 de mayo, *de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*, para que dicho precepto se entienda totalmente alineado con las reglas de nulidad y anulabilidad establecidas en la legislación básica estatal de procedimiento administrativo (“En caso de invalidez de parte de un planeamiento urbanístico, las partes e instrumentos de gestión independientes a este quedarán subsistentes y desplegarán todos sus efectos en el caso de que las mismas no adolezcan de las mismas causas de invalidez”).

Distinta suerte han seguido los arts. 2, 3, 4 y 5 del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, *por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón*. En este caso, las negociaciones fueron infructuosas y finalmente el presidente del Gobierno estatal interpuso, con fecha 5 de enero de 2023, recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite el 24 de enero.

Ya en arena contenciosa, la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio declaraba, en cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la nulidad de la atribución al orden contencioso-administrativo de la función de ratificación o autorización de medidas sanitarias limitativas de derechos cuando los destinatarios no estén identificados ex art. 10.8 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (introducido por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre). En opinión del Tribunal Constitucional, este precepto incide negativamente sobre el principio de división de poderes al confundir en una sola las potestades reglamentaria y jurisdiccional. La sentencia cuenta con un voto particular.

Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2022, de 11 de octubre, decreta la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con los arts. 10 a 13 del Decreto-ley aragonés 4/2020, de 24 de junio, *de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia aragonesa para la recuperación social y económica*. En dicha cuestión se requería del Tribunal Constitucional una decisión acerca de la procedencia de la afectación del citado Decreto-ley al derecho a la negociación colectiva, requerimiento que quedará sin respuesta por inadecuada formulación del juicio de aplicabilidad.

Conflictividad jurisdiccional

Finalmente, una vez resuelto el litigio de los “bienes (muebles) de Sijena”, sigue pendiente el reintegro de las pinturas murales de las arquerías de la sala capitular del monasterio (“inmuebles por incorporación”), operación de muy incierta viabilidad para la supervivencia del conjunto pictórico. En este caso, el Tribunal Supremo ha admitido a trámite los recursos de casación que

hace algo más de dos años presentaron la Generalitat y el Museo Nacional de Arte de Cataluña contra la sentencia de la Audiencia Provincial que confirmó el fallo del Juzgado nº 2 de Huesca ordenando el retorno de las pinturas murales citadas. El pleito por la titularidad de estos frescos románicos, arrancados del cenobio en 1936 y expuestos en una de las salas del MNAC, está a punto de cumplir nueve años y puede demorarse otros dos años. La postura catalana cuestiona la potestad de la Madre Federal de la Orden de las Sanjuanistas para otorgar poderes legales al Gobierno de Aragón, lo que le permitió iniciar la demanda.

Otras tensiones judiciales de naturaleza más abstracta, siquiera con cierto reflejo práctico (algún magro retorno económico derivado del aumento de presencia burocrática en el territorio), han aflorado a cuenta del proceso de selección de la sede de la Agencia Espacial Española, organismo por cuya acogida competía Teruel junto con otras 20 ciudades periféricas, siendo finalmente elegida Sevilla. El Gobierno aragonés deducía recurso ante el Tribunal Supremo contra las bases fijadas por el Gobierno estatal, so pretexto de no contemplar éstas criterio alguno de cohesión territorial ni de lucha contra la despoblación, además de limitar las posibilidades de Teruel al incluir requisitos únicamente al alcance de grandes ciudades (estación de ferrocarril de alta velocidad y aeropuerto internacional con vuelos a las principales capitales europeas). Al proceso se sumaba el Ayuntamiento de Teruel, mientras que la formación “Teruel Existe” accionaba ante la Audiencia Nacional con parecidos argumentos. A su vez, y casi simultáneamente, se presentaba la candidatura de Zaragoza para acoger la Agencia Estatal de Salud Pública. Hay que lamentar que el incipiente proceso de descentralización de organismos oficiales pueda estar evolucionando hacia una “guerra (blanda) de las agencias”, en la que se enfrenten territorios de la mal llamada “España vaciada”, y se confundan los objetivos de descentralización y cohesión territorial. Con una óptica estrictamente jurídica, es imposible no evocar el caso del controvertido traslado a Barcelona de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que originó una anulación judicial (por Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006) y, a la postre, un conflicto laboral de cierta resonancia.

Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2022 han visto la luz escasas disposiciones de carácter general con efectos externos: la regulación de la dotación de medios técnicos y de defensa y la uniformidad de los Cuerpos de Policía Local de Aragón (Decreto 92/2022, de 15 de junio) y la de los requisitos para la autorización de los espectáculos con uso de artificios pirotécnicos (Decreto 134/2022, de 21 de septiembre). También se han aprobado los Reglamentos de los Registros de Contratos y de Licitadores respectivamente (Decreto 103/2022, de 29 de junio), y se ha regulado la acción concertada para la educación secundaria de adultos en colectivos de atención preferente en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 33/2022, de 9 de marzo). Ha visto la luz el Plan Rector de

Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro (Decreto 111/2022, de 13 de julio) y la modificación del del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido de 2015 (Decreto 16/2022, de 26 de enero), así como del de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos de 2020 (Decreto 62/2022, de 4 de mayo). También se han aprobado el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón (Decreto 129/2022, de 5 de septiembre). En el apartado de los instrumentos de planificación administrativa cabe citar el Plan Estratégico de Servicios Digitales de Aragón (2022-2025). Por lo demás, se han regulado las Escuelas Promotoras de Salud (Decreto 112/2022, de 13 de julio) y los Centros Públicos Integrados de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 146/2022, de 5 de octubre), y también se ha modificado el Decreto de 2018 por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 145/2022, de 5 de octubre)

Hay que advertir de la modificación puntual (por Decreto 38/2022, de 23 de marzo) del Decreto 51/2021 regulador de la escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de las enseñanzas no universitarias en la Comunidad Autónoma, operada para atender un requerimiento del Ministerio de Educación y Formación Profesional acogiendo la interpretación ministerial de la LOMLOE relativa a la baremación del alumnado en ciertas situaciones (puntuación para hijos de parto múltiple, ponderación del criterio de la renta per cápita, extensión de la prima por escolarización de hermanos en centros de educación especial o por discapacidad en el alumnado o sus familiares...).

Cabe dar cuenta de algunas sucesos ocurridos en el entramado organizativo de la Administración aragonesa, La aprobación de los estatutos de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos (Decreto 161/2022, de 2 de noviembre), así como la creación y regulación de diversos órganos administrativos: Comisión Interdepartamental de Tasas y Precios públicos (Decreto 58/2022, de 4 de mayo) y Tribunal Administrativo del Deporte Aragonés (Decreto 37/2022, de 23 de marzo); a los que se suma la regulación de la organización y funcionamiento de órganos consultivos de carácter mixto: el Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón (Decreto 4/2022, de 26 de enero), el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte (Decreto 24/2022, de 23 de febrero), el Comité Consultivo contra la Discriminación por Identidad o Expresión de Género (Decreto 25/2022, de 23 de febrero) y el Observatorio Aragonés contra la Discriminación por Orientación Sexual, Expresión e Identidad de Género (Decreto 26/2022, de 23 de febrero), la Comisión Aragonesa de Derecho Civil (Decreto 86/2022, de 15 de junio), la Comisión Técnica de memoria democrática de Aragón (Decreto 95/2022, de 15 de junio), el Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón (Decreto 122/2022, de 5 de septiembre), la Comisión de Garantía y Evaluación de Aragón del derecho a la prestación de ayuda para morir y el

Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir (Decreto 131/2022, de 5 de septiembre). En materia organizativa cumple dar cuenta de la derogación del Decreto de 1998 por el que se creó la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos (Decreto 160/2022, de 2 de noviembre), consecuentemente con la creación (por acuerdo del Gobierno de Aragón de 18 de mayo de 2022) de la fundación del sector público autonómico denominada «Fundación para el apoyo a la autonomía y capacidades de las personas de Aragón», expresión orgánica del cambio normativo –y paradigmático– resultante de la aprobación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Organismos de control financiero

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado a lo largo del año 2022 la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón (2020), las cuentas anuales (2019 y 2020) del Instituto Aragonés de Fomento, de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y de la entidad pública Aragonesa de Servicios Telemáticos, las de los ayuntamientos de Zaragoza y Huesca (2020), el sector público local aragonés (2020) y el grado de cumplimiento de los ingresos del presupuesto de la Comunidad Autónoma procedentes de la Administración General del Estado (2016 a 2020). Interesa destacar el informe titulado “Impacto de la crisis del Covid-19 en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, ejercicios 2020 y 2021”, que constata la disposición de un gasto corriente extraordinario de 506 millones de euros y una merma de ingresos fiscales de 84 a consecuencia de la pandemia, pero de sobra compensados con una aportación de 963 millones procedentes de fondos adicionales del Estado.

Más allá de la gestión de la emergencia, la Cámara de cuentas reprueba el incumplimiento de la normativa sobre empleo público, debido a que la tasa de temporalidad afecta a casi la mitad de sus 60.180 efectivos, concentrándose en un 80% en la red sanitaria y educativa no universitaria. Otro de los problemas advertidos es el engrosamiento de la conocida como “cuenta 413”, donde se acumulan las facturas pendientes de pago al cierre del ejercicio, frecuentemente expresivas de gastos sanitarios. Los reparos en materia de contratación son frecuentes, así como en la gestión de las cuantiosas y numerosas subvenciones directas.

1. Actividad político-institucional

En 2022 la crisis económica ha sustituido a la crisis sanitaria como principal problema y a la frustrada reforma estatutaria como tema central.

En efecto, la reforma del Estatuto de Autonomía no llegó a cuajar. Las condiciones impuestas por Foro para secundarla no fueron aceptadas. Socialistas, Podemos e Izquierda Unida (IU), sus principales valedores, llegaron a admitir que una futura ley de desarrollo del uso del asturiano se aprobara por mayoría de 3/5, pero las rebajas fiscales pretendidas por Foro encontraron la oposición de IU, quedando la reforma aparcada, en tanto los Socialistas exigían el consenso de las 4 fuerzas políticas para cualquier acuerdo. Sin duda tampoco contribuyó a un buen clima negociador la polémica desatada por la aparición de un informe sobre la oficialidad del asturiano y del gallego-asturiano, encargado ya en 2020 por la Consejería de Cultura a un grupo de expertos, que los Grupos de la Junta desconocían, pues primero se negó su existencia, para luego admitirla, aclarando que no fue discutido en el Consejo de Gobierno al no coincidir con su modelo de oficialidad. La falta de mayoría suficiente llevó a Socialistas e Izquierda Unida a descartar la presentación de la proposición de reforma ante la Junta, mientras Podemos les instó a hacerlo en una proposición no de ley que solo contó con su voto a favor.

Como se ha dicho, el protagonismo de lo económico ha sido innegable, buscando soluciones para paliar las necesidades surgidas por la pandemia y por la inflación. Hubo ayudas autonómicas urgentes para compensar las pérdidas por la Covid-19, con más aceptación que las estatales dados los requisitos y plazos exigidos por estas. Frente al alza de precios la oposición sugirió extrapolar medidas similares a los afectados y bajar impuestos, siendo reacio el Ejecutivo a esto último. El ERE en Duro Felguera, la subida del paro en los últimos meses del año y las dificultades por los costes energéticos de las industrias electrointensivas y gasintensivas asturianas y de los trabajadores del campo, muy críticos con la gestión de la Consejería, también han sido motivo de preocupación. El Principado reclamó al Ministerio de agricultura ayudas urgentes para el sector y anunció anticipos del 90% de las ayudas europeas, ayudas cofinanciadas con la Unión para incorporar a los jóvenes a la actividad agraria, modernizar explotaciones y prevenir daños por fauna salvaje, así como la revisión temporal de algunas tasas que del mismo modo

afectan a la ganadería, pesca y transporte por carretera. Este último podría beneficiarse además de subvenciones para renovación de flotas con cargo a los Fondos Next Generation. En efecto, lo más positivo en lo económico ha sido la recepción progresiva de los fondos europeos de recuperación asignados a Asturias; en diciembre, durante la tramitación del Presupuesto, la consejera de Hacienda señaló que “Asturias ya tiene autorizados 605,8 millones” e “ingresados 442,8”. Mayor retraso se apreció en la determinación del destino de los fondos de transición justa en compensación a los efectos de la descarbonización. El aumento de la recaudación tributaria en el Principado por varias causas, fue aprovechado por el Partido Popular (PP), Ciudadanos (Cs), Foro y Vox para reclamar rebajas fiscales en 2023, sin que el Gobierno se mostrara receptivo.

La proximidad de las elecciones autonómicas se ha hecho notar.

Las relaciones del Ejecutivo con IU, su socio preferente, no pasaron por su mejor momento al comienzo del verano, al sentirse preterido en favor de Cs, dispuestos a apoyar, según dijeron, cualquier iniciativa legislativa a su juicio positiva para Asturias. Izquierda Unida amenazó con romper con el Gobierno y pasar a la oposición, si este no se desmarcaba de Cs, pues consideraba que el acuerdo de investidura se había “vaciado de contenido”. Los Socialistas, aunque proclives a seguir dialogando con la Izquierda, quieren que salgan adelante leyes, como la de la calidad ambiental o la de empleo público, que consideran vitales. Los ánimos se tranquilizaron y ya en el Debate del estado de la Región Izquierda Unida mostró su disposición para negociar el Presupuesto, aunque advirtió que no se habían alcanzado los objetivos fijados para la legislatura. El presidente Barbón, tras afirmar que la transición ecológica y la transformación económica ya estaba en marcha, anunció ayudas para el cuidado de menores de 0 a 3 años, si no hay escuelas infantiles o no hay plazas, y cheques bebé de 1.200 euros por primer hijo y 1.700 euros por sucesivos, subiendo su importe en concejos rurales en riesgo de despoblación, a los que optarán núcleos familiares con renta menor a 45.000 euros; vinculó el futuro del medio rural al modelo económico, a la agenda verde y al turismo, con inversiones en el suroccidente asturiano, donde el descontento es creciente; y afirmó la necesidad de reforzar el Estado social, reconociendo retrasos en la Consejería de derechos sociales en la gestión de ayudas, y, a pesar de las mejoras, en dependencia y salario social. En lo sanitario la atención primaria y las listas de espera generan serios problemas pendientes de resolver. Un discurso tildado de electoral por la oposición, con el que también se buscaban apoyos para el futuro Presupuesto, apostando por un refuerzo en las actuales deducciones fiscales, rebajas en la tributación del suelo rústico y explotaciones agrarias o más cobertura energética. No quedaría aquí; quizás forzado por las rebajas fiscales en otras Comunidades con Gobiernos socialistas, propuso en octubre deducciones “quirúrgicas” en el IRPF, que luego recogerían los Presupuestos, una de 300 euros para familias con hijos menores de 25 y rentas inferiores a 35.000 o 45.000 euros, según la

declaración sea individual o conjunta, y con los mismos parámetros otra de 1.000 euros para jóvenes que se independicen antes de los 35 años.

El reto demográfico sigue presente; aunque este año ha repuntado la natalidad, también lo ha hecho la mortalidad, aproximándose la temida bajada del millón de habitantes. Finalizó la Comisión de la Junta General sobre este asunto, aprobando todos los grupos, salvo Vox, su Dictamen, que ofreció más de 200 medidas para abordar un problema de difícil solución a corto plazo.

El ambicioso proyecto de reforma de la Administración continua adelante con la tramitación de la Ley de empleo público; movilidad entre departamentos y complementos salariales de productividad resultan polémicos. Con elevadas cifras de empleo público, (61.218, 70% autonómico y 30% estatal y municipal), el Principado ha dado en 2022 los primeros pasos hacia la reducción de la interinidad, con la meta de llegar a menos de un 2% en personal funcionario y un 5,4% en personal laboral, negociando con los sindicatos los baremos aplicables en las próximas convocatorias de plazas.

En lo institucional, en la Junta General dimitió la diputada de Cs Laura Pérez Macho por diferencias con la Dirección regional y el Grupo parlamentario, siendo sustituida por Manuel Cifuentes Corujo. El diputado de Cs Armando Fernández Bartolomé, que ya desde finales de 2021 venía denunciado que estaba siendo apartado de la actividad parlamentaria, fue expulsado del Partido y del Grupo por romper la unidad de acción y la disciplina de voto. No renunció a su escaño, siendo ahora el único miembro del Grupo Mixto, y su lugar en la Mesa de la Junta lo ocupa el mencionado Manuel Cifuentes.

Igualmente cabe destacar que tras su supresión por superfluo se quiere recuperar el Consejo Económico y Social, aunque con un diseño más austero. La proposición de Ley en este sentido fue tomada en consideración con los votos de IU, Socialistas y Podemos, que en 2017 fue partidario de su eliminación.

En el ámbito estricto de los partidos políticos, a las tensiones en Ciudadanos se sumaron otras más o menos inesperadas.

La mayor sorpresa saltó en el Partido Popular. La Dirección nacional del PP comunicó a Teresa Mallada, líder del PP asturiano y del Grupo Parlamentario Popular en la Junta, que no sería la próxima cabeza de lista a las autonómicas, quedando en suspenso la convocatoria del Congreso regional. Pretendían, según dijeron, una renovación y buscar un candidato alternativo que una al centro-derecha y que tenga el beneplácito de la Dirección nacional y de la organización regional. Mallada dimitió como presidenta del PP y mantuvo la portavocía del Grupo hasta ser relevada tras la aprobación del Presupuesto 2023 en la Junta, siendo sustituida por Beatriz Polledo. El elegido para ser candidato a las autonómicas fue Diego Canga, alto funcionario en la Unión Europea.

Tras un Congreso de los socialistas asturianos, en el que se renovó con un apoyo del 97% la Comisión ejecutiva, surgió en Gijón un conato de crisis.

Según los estatutos del partido, los alcaldes son automáticamente candidatos a las municipales, salvo que los afiliados reúnan las firmas necesarias para abrir unas primarias. Así sucedió en Gijón y la alcaldesa, Ana González, cuestionada por su gestión en materia de movilidad y medioambiente, que contaba con el aval de la Federación socialista asturiana (FSA) y con repetir como candidata, renunció a presentarse a las primarias, que fueron ganadas por Luis Manuel Flórez, al que la FSA ofreció su apoyo tras su elección, pues antes se mostraron neutrales. A final de año los Socialistas eligieron a los miembros del Comité electoral e iniciaron el diseño de un programa que Barbón calificó “de gobierno” más que electoral.

En Podemos continuaron las diferencias entre la coordinadora Sofía Castañón, que logró una ajustada mayoría en el Consejo ciudadano autonómico, y el sector crítico encabezado por el antiguo secretario general Daniel Ripa, que consideró fraudulenta la votación. Posteriormente a Daniel Ripa se le abrió un expediente disciplinario por un conflicto laboral en 2020 y fue apartado de sus cargos orgánicos por el Comité de garantías estatal. Los sectores oficialista y crítico llegaron igualados a unas primarias, en las que Covadonga Tomé, del sector crítico, fue elegida cabeza de lista a las autonómicas; un resultado que no fue cuestionado, pero que no consiguió recuperar la unidad.

IU, ya centrado en las autonómicas, impulsa alianzas con partidos de Izquierda, entre ellos Podemos, cuya Dirección parece dispuesta a dialogar sobre programas. Foro designó a su secretario general Adrián Pumares como candidato a las autonómicas y su presidenta Carmen Moriyón lo será a la alcaldía de Gijón. En diciembre surgió un nuevo Partido, Suma Principado, presidido por Pedro Leal, diputado de la Junta General desvinculado de Foro desde 2019, que en el acto de constitución, al que acudió Álvarez-Cascos, ofreció al PP su apoyo de cara a formar una “plataforma ganadora”. Por último, Ignacio Blanco, presidente y portavoz parlamentario de Vox, anunció que por motivos personales no será candidato a las autonómicas y abandonará sus cargos.

2. Actividad normativa

La cercanía del fin de la legislatura ha activado la producción legislativa con cifras que han permitido recobrar un pulso bajo mínimos estos últimos años. Incluso los Socialistas intentaron habilitar julio para agilizar la tramitación de leyes retrasadas, sin lograr apoyos suficientes, al desconfiar de sus intenciones por tratarse algunas de ellas de normas polémicas. Se han presentado 12 proyectos de ley y 9 proposiciones de ley. Entre los proyectos, además de los que han llegado a aprobarse, destacan los que tienen por objeto el empleo público, la calidad ambiental y la gestión de emergencias y protección civil. Entre las proposiciones, los Socialistas impulsaron la reforma de la Ley de ordenación de la función pública, como veremos; PP y Foro pretendieron modificar la Ley de caza; Izquierda Unida cambiar las Leyes de ga-

rantías de derechos y prestaciones vitales, de comercio interior y de organización y funcionamiento del Consejo Económico y social y, por último, Vox presentó una proposición de modificación del régimen de elecciones a la Junta y otra sobre homenaje y reconocimiento a las víctimas del terrorismo.

Las Leyes del Principado de Asturias aprobadas en 2022 son: Ley 1/2022, de 23 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública en relación con el sistema selectivo de concurso-oposición (BOPA N° 67, de 6 de abril); Ley 2/2022, de 6 de abril, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de honores y distinciones (BOPA N° 73, de 18 de abril); Ley 3/2022, de 18 de mayo, por la que se aprueba el Plan asturiano de estadística 2022-2025 (BOPA N° 103, de 31 de mayo); Ley 4/2022, de 1 de junio, de modificación del texto refundido de las Leyes de tasas y de precios públicos, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/1998, de 11 de junio (BOPA N° 115, de 16 de junio); Ley 5/2022, de 29 de junio, de actividad física y deporte (BOPA N° 131, de 8 de julio); Ley 6/2022, de 29 de junio, del Real Instituto de Estudios asturianos (BOPA N° 131, de 8 de julio); Ley 7/2022, de 5 de octubre, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la adquisición de una posición mayoritaria en la sociedad Zona de actividades logísticas e industriales de Asturias (BOPA N° 199, de 17 de octubre); Ley 8/2022, de 16 de noviembre, de subvención a la Fundación metal Asturias para su liquidación ordenada y extinción (BOPA N° 225, de 23 de noviembre); Ley 9/2022, de 30 de noviembre, de la Agencia de Ciencia, Competitividad empresarial e Innovación (BOPA N° 245, de 23 de diciembre); Ley 10/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales para 2023 (BOPA Suplemento al N° 249, de 30 de diciembre).

La Ley 1/2022, tramitada en lectura única y apoyada por todos los Grupos, menos Vox, pretende adecuar la normativa asturiana a la Ley básica estatal 20/2021, estableciendo que en el marco de un concurso-oposición la valoración de la fase de concurso no excederá de un 40% de la puntuación máxima que se pueda obtener en el conjunto del proceso selectivo.

La Ley 2/2022 describe el diseño de la Medalla de Asturias, unificando las dos categorías -oro y plata- vigentes y limitando a 5 las que pueden otorgarse cada año. También permite conceder el título de Hijo Predilecto e Hijo Adoptivo de Asturias tanto a personas vivas como fallecidas, incluyendo entre las primeras a las mercedoras de resarcimiento y reconocimiento específico, según el art. 19 de la Ley 1/2019 para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias, a salvo de lo establecido en su Disposición adicional 3ª. De tratarse de personas fallecidas, solo podrán concederse a víctimas del franquismo en Asturias, atendiendo al mencionado art. 19.

La Ley 3/2022 sustituye a la Ley 6/2007 que aprobó el Plan 2017-2020, prorrogado hasta ahora. Conforme a los principios rectores de la Ley astu-

riana 7/2006 de Estadística, quiere “consolidar la actividad estadística” ya desarrollada y “ofrecer una recopilación consistente y actualizada de estadísticas oficiales que puedan dar respuesta a las principales demandas de información de las instituciones, los agentes económicos y sociales, y del conjunto de la sociedad asturiana”. Para ello se añaden algunas actividades estadísticas novedosas, aprovechando información administrativa existente y colaborando con órganos estadísticos nacionales. También se avanza en considerar las perspectivas de género y de edad en temática demográfica o social y en seguir las pautas del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Junto a las actividades estadísticas públicas de interés que señala el Plan, el Consejo de Gobierno podrá incluir por Decreto otras, “siempre y cuando se satisfagan todas las garantías técnicas y jurídicas”. Un informe de evaluación, del que se dará cuenta al Consejo de estadística y a la Junta General, analizará el cumplimiento de los objetivos del Plan.

La crisis económica provocada por la pandemia, la inflación y la invasión de Ucrania impactó de manera especial en sectores clave y el Consejo de Gobierno acordó varias medidas extraordinarias. La Ley 4/2022 introduce una bonificación del 100% aplicable hasta el 31 de diciembre de 2022 a ciertas tasas, respecto de determinados hechos imponible o tasas completas, que afectan al transporte, agricultura, ganadería y pesca.

Apoyada por todos los grupos, pues se incorporaron muchas de sus enmiendas, salvo Vox, la Ley 5/2022 aporta una nueva visión del hecho deportivo no solo competitiva. Se reconoce el derecho al deporte y su contribución a la salud, a la transmisión de valores y a la cohesión social y se promueve la participación de todos a lo largo de la vida. En el Preámbulo se destacan algunas de sus novedades -creación de una Conferencia Intersectorial y de un Comité asturiano de justicia deportiva; simplificación del tejido asociativo; regulación de la federación polideportiva, para modalidades que no pueden funcionar autónomamente- y se recuerda la sujeción de las federaciones a las “obligaciones de información y publicidad”. Por último, la potestad sancionadora alcanza varios ámbitos: “inspección deportiva”, “reglas del juego y conducta deportiva”, “funciones públicas federativas” y “materia electoral”.

Aprobada por unanimidad, la Ley 6/2022 actualiza la organización y funcionamiento del RIDEA. De organismo autónomo pasa a ser ente público de investigación, estudio y divulgación para “elevar e incrementar el acervo científico, cultural y artístico del Principado en todos sus aspectos y de manera especial en los más específicamente asturianos”. Tendrá “personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar”, y un “estatuto presupuestario, contable y de personal propio..., sometido, en última instancia a la fiscalización de la Sindicatura de Cuentas o, en su caso, del Tribunal de Cuentas”. Serán 50 los miembros de número, que podrán continuar cumplidos los 75 años como eméritos, a los que se sumarán los miembros correspondientes y los de honor. La organización gira en torno al Director, Consejo General, Junta permanente y Secretaría General. Su financiación correrá a cargo prin-

principalmente de los Presupuestos generales del Principado, productos y rentas de su patrimonio, subvenciones, donaciones, herencias, legados o aportaciones voluntarias de entidades particulares, ingresos por servicios prestados, operaciones de endeudamiento y otros recursos. Su patrimonio lo integran los bienes y derechos de contenido económico que le sean adscritos por la Administración autonómica y los que adquiriera a título gratuito y en virtud de donación, herencia o legado.

Apelando al carácter estratégico de la sociedad pública ZALIA, cuyo objeto es desarrollar una plataforma logística para potenciar las nuevas infraestructuras portuarias, ferroviarias y autovías, y a fin de asegurar su viabilidad, la Ley 7/2022 quiere dar entrada al grupo Sepides como socio en el proyecto, habilitar a la Administración autonómica para que adquiriera una posición mayoritaria en ZALIA y permitir que el Principado realice aportaciones en 2022 para que la sociedad haga frente a distintas necesidades en ese periodo transitorio.

Ante su “falta de liquidez y solvencia” se decidió liquidar y extinguir la Fundación Metal, participada entre otros por la Administración del Principado. La Ley 8/2022 establece que la Fundación percibirá una subvención para contribuir a ese fin, no pudiendo aportar el Principado más de 3,2 millones.

Con un gasto muy bajo hasta la fecha en I+D+i, el Principado parece ahora más consciente de la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para impulsar el crecimiento, la competitividad y la productividad y afrontar nuevos retos y crisis. La Ley 9/2022 ofrece un nuevo marco con una Agencia de Ciencia, competitividad empresarial e innovación, que, como entidad pública del Principado, impulsará una nueva gestión y financiación de la I+D+i más simplificada y flexible y se encargará de “diseñar, coordinar y evaluar los planes y estrategias”; “racionalizar, articular y orientar la acción de los agentes SACI en coordinación con la Consejería” y “fomentar el uso de la investigación y de la innovación como palanca de transformación”. La Ley establece los principios que regirán la Agencia, su organización, funciones, funcionamiento, medios, régimen de gestión, de personal, de patrimonio, económico, presupuestario y contable y su actuación administrativa, así como medidas de reestructuración y reorganización para evitar duplicidades con otros organismos y lograr una mayor eficacia y eficiencia.

El proyecto de Presupuesto 2023 logró el apoyo, además del Grupo socialista, de IU, del ahora diputado del Grupo Mixto Fernández Bartolomé y, el día antes de su votación, de Podemos. Sin embargo la oposición del PP, Cs, Foro y Vox fue inequívoca desde el inicio, en gran medida por no encontrar reflejadas en él las rebajas fiscales que pretendían y otras de sus propuestas. Esto les llevó a presentar 4 enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas, al igual que las enmiendas al articulado formuladas por PP, Cs y Foro. También lo serían las de Podemos, en este caso por apurar tanto los tiempos. El Presupuesto, el más elevado hasta el momento, alcanza los 5.968 millones,

favorecido por el aumento de financiación autonómica y los fondos europeos. A la “inversión social” se destinan 3.817 millones, un 64% del Presupuesto, decisivo para sumar a los Grupos de Izquierda; 921 millones a inversión productiva y resulta también destacable los 2.054 millones para gastos de personal, de cara a futuras subidas salariales e incrementos de plantilla.

Para finalizar, ya en el ámbito infralegal, merece la pena mencionar el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, que aprueba el reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La baja ejecución de las inversiones en Asturias con cargo al Presupuesto estatal generó un gran malestar que llevó al presidente Barbón a realizar una ronda en Madrid por distintos ministerios. Junto al anuncio de medidas concretas, los encuentros propiciaron la programación de conferencias sectoriales para el seguimiento de las inversiones, especialmente las de infraestructuras, y la celebración de una comisión bilateral de cooperación Estado-Principado, lo que no sucedía desde 2004. En ella, además de tratar sobre temas de colaboración y conflicto, se planteó reforzar las relaciones bilaterales, negociar el traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos y avanzar en las bonificaciones del peaje del Huerna, mostrando el Principado su interés por que se ubicara en Asturias el Centro de inteligencia artificial, lo que no fue posible, y la Agencia de salud pública.

Por otra parte, en el marco de las comisiones bilaterales de cooperación del art. 33 LOTC se salvaron vía interpretativa las discrepancias competenciales en torno a los arts. 1 y 2 y Disposición final 4ª de la Ley asturiana 4/2021 de medidas administrativas urgentes, que entre otros asuntos reformaban trámites de evaluación ambiental en proyectos y planes urbanísticos para aligerar la carga burocrática.

Tampoco pueden dejar de reseñarse los 55 Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y el Principado, según datos del ministerio de política territorial.

En medioambiente la polémica en torno al lobo siguió viva. El Tribunal Superior de Justicia avaló el programa anual de actuaciones de control del lobo 2019-2020 del Principado. El programa 2022-2023 fue recurrido por la Asociación para la conservación y estudio del lobo ibérico, que también solicitó su suspensión. A diferencia de otras Comunidades, Asturias aceptó en la conferencia sectorial de medioambiente la estrategia para la conservación y gestión del lobo en convivencia con las actividades del medio rural; más fondos estatales para compensar los daños que cause, supresión de cupos de eliminación y, antes de realizar extracciones excepcionales y justificadas, informe preceptivo del ministerio sobre su impacto, al que se dará cuenta de las mismas.

El parón del corredor ferroviario Atlántico para mercancías, en comparación a un corredor del Mediterráneo mucho más avanzado, también fue fuente de tensiones.

Dejamos para el final el asunto del nuevo modelo de financiación autonómica. Con el apoyo de la oposición, el Gobierno asturiano presentó alegaciones a la primera propuesta del Ministerio de Hacienda sobre el criterio para calcular la población ajustada, reclamando más recursos para asegurar la suficiencia del modelo, una definición de la cartera de servicios comunes y su coste, así como que se tenga en cuenta el gasto para mayores, el peso de factores como la orografía y la dispersión y la creación de un fondo para autonomías des pobladas.

En el ámbito del Tribunal Constitucional dos han sido las sentencias relevantes.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 21/2022, de 9 de febrero, declara inconstitucional y nulo el art. 14 *nonies* del texto refundido de las disposiciones legales del Principado en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, en la redacción dada por el art. 39.8 de la Ley de la Junta General 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales para 2021. Recurrido por el presidente del Gobierno, regulaba una deducción por la obtención de subvenciones y/o ayudas para paliar el impacto de la Covid-19 sobre sectores especialmente afectados por la pandemia. Su inconstitucionalidad se debe a que toda subvención y ayuda pública percibida por empresarios y profesionales “constituyen ingresos que se integran en los rendimientos de actividades económicas”. Las Comunidades no pueden establecer deducciones que “afecten al desarrollo” de estas actividades, porque, buscando homogeneidad, el “Estado, titular del impuesto, no ha cedido esta competencia normativa y se ha reservado la decisión sobre la tributación, incluidos los beneficios fiscales, de este tipo de rentas”. Los efectos de la sentencia se modulan “para salvaguardar los derechos de contribuyentes que pudieran haber aplicado la norma”; atendiendo al principio de seguridad jurídica, no se revisarán “las obligaciones tributarias devengadas a su amparo”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2022, de 26 de septiembre, estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo, en relación con la Disposición transitoria 1ª, apartado 2º, de la Ley del Principado 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de policías locales, porque, a su juicio, vulnera la Ley básica 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública. El Tribunal considera que la Ley asturiana permite a los funcionarios de los cuerpos de policía local del Principado “la promoción sin titulación académica en más casos de los que autoriza la norma básica”, mediante la superación de unos cursos de formación establecidos a ese efecto; es decir, “generaliza la dispensa, sin acotarla al único caso en que procede” según la Ley 30/1984. Por ello,

declara inconstitucional la parte final de la norma, “salvo en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación... que sí se ajusta a la norma básica”.

Actividad político-institucional

Parece haber comenzado a remitir este 2022 la situación de excepcionalidad en la que el país ha estado inmerso durante los dos años anteriores a causa del Covid-19. Notorios son en efecto los síntomas que ponen de manifiesto el inicio a la vuelta de la normalidad. No sólo empieza a quedar lejos el estado de alarma y su tiempo en vigor, con sus extraordinarias repercusiones sobre el ordenamiento jurídico. También han decaído este año las excepcionales medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas que se sucedieron a su término. En Canarias las medidas restrictivas de derechos adoptadas según los distintos niveles de alerta previstos (Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de Covid-19 en Canarias) quedaron en suspenso mediante Acuerdo del Gobierno de Canarias (24 de marzo), a raíz de la Estrategia de vigilancia y control frente a Covid-19 tras la fase de pandemia, aprobada el día anterior por la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Aún persiste de algún modo, sin embargo, la sensación de continuar instalados en cierta excepcionalidad, al menos, en Canarias y, desde luego, en la isla de La Palma donde, una vez cesada la erupción del volcán Tajogaite, se han sucedido las medidas excepcionales acordadas (singularmente, en materia urbanística) con vistas a tratar de paliar los estragos y reconstruir la vida económica y social en el importantísimo ámbito directamente afectado y en la práctica totalidad de la isla: el Gobierno de Canarias ha aprobado hasta 7 Decretos-leyes con este objetivo (Decretos-leyes, 1, 2, 4, 6, 8, 9 y 11/2022). Más en general, los efectos de la guerra iniciada por Rusia al invadir Ucrania han propiciado la aprobación también de medidas excepcionales de carácter económico en el archipiélago canario: directamente encaminados a paliar sus efectos se aprobaron a final de año otra serie de Decretos-leyes (Decretos-leyes 12, 13 y 14/2022). Incontestable seguramente la situación de extraordinaria urgencia y necesidad concurrente en todos estos casos, alguna duda suscita que en alguno puntual hubiera una situación de dicha índole que requiriera la adopción de un decreto-ley: por ejemplo, el Decreto-ley 12/2022 se sirvió de este instrumento para la revisión de precios de una obligación de servicio público en el ámbito del transporte marítimo (se trataba de enmendar una mera actuación administrativa, por tanto).

De cualquier manera, no resulta difícil inferir con base en lo expuesto que han proliferado en 2022 los Decretos-leyes (15), como en el año anterior (17) y que han vuelto a prevalecer en número respecto a las leyes aprobadas (7), una más que en 2021 (6). Importa asimismo dejar consignadas otras dos consideraciones de carácter general dentro de este apartado introductorio en relación con la tarea legislativa desarrollada este 2022.

En cuanto a los Decretos-leyes llama la atención el que solo uno de ellos ha venido a tramitarse con posterioridad por el procedimiento legislativo ordinario (Decreto-ley 7/2022) frente a lo sucedido en 2021 (3 de las 6 leyes aprobadas trajeron su causa de otros tantos Decretos-leyes). Y en cuanto a las leyes, aun cuando escasas en número, han sido especialmente importantes por la materia que tratan y su vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico: en ninguno de los casos encaran situaciones meramente coyunturales y tampoco han consistido en simples modificaciones puntuales y parciales de textos legislativos preexistentes. Cabe resaltar, además, que en su mayor parte se aprobaron por unanimidad o por una amplia mayoría de la Cámara, al igual que los Decretos-leyes con ocasión de su convalidación parlamentaria.

Estabilidad parlamentaria, política e institucional, en cualquier caso, a lo largo de 2022. En momento alguno ha peligrado la mayoría de la Cámara mantenida sin apenas tensiones a lo largo de la legislatura: lo acreditó el debate parlamentario sobre el estado de la nacionalidad, que volvió a celebrarse un año más sin altercado alguno que merezca ser reseñado; y, si se quiere, así también lo hizo la pronta y pacífica tramitación de la ley anual de presupuestos a finales de año (aprobados, como es habitual en Canarias, antes de su término), en tanto que episodio especialmente relevante siempre para poner a prueba la estabilidad parlamentaria y el apoyo parlamentario al Gobierno de Canarias.

En la actividad de los partidos políticos la mayor novedad ha sido el relevo en la presidencia del PP en Canarias, tras la celebración por el partido de un Congreso telemático a comienzos de año, y cuyo titular se perfila como candidato ahora también a la presidencia de la Comunidad Autónoma. Y en cuanto a la estabilidad institucional tampoco cabe anotar apenas episodios de crisis en la vida local. No más que uno importante en Fuerteventura y en el ámbito de su Cabildo Insular, a resultas del cese en el ejecutivo de los miembros de CC (7) y la renuncia posterior a seguir en aquél de los del PP (4): el ejecutivo ha quedado integrado así por dos únicas personas (de los 23 integrantes de la corporación insular) pertenecientes a grupos locales minoritarios, con lo que es cuestionable que dispongan incluso del número de miembros imprescindible para la adopción de acuerdos. El supuesto bloqueo a varios proyectos, en particular, la construcción de una ciudad del cine en un entorno próximo a un espacio natural, parece estar en el epicentro de esta crisis: de nuevo en esta isla y de nuevo en la corporación insular, cabe añadir, porque se trata de la cuarta crisis de gobierno de esta legislatura: cayó primero la cabeza de lista de CC que ocupó inicialmente la presidencia (17 días) a

resultas de la formación de una mayoría alternativa de gobierno, y cayó después el cabeza de lista del PSOE a la sazón elegido, a resultas de la recomposición de dicha mayoría, porque a la oposición integrada por CC y PP se sumaron algunos representantes de partidos minoritarios; y si bien ahora se ha mantenido en el cargo el presidente entonces electo lo ha hecho pese a la clara pérdida del respaldo de la mayoría que lo apoyaba, en los términos antes expuestos. En modo alguno, por el contrario, cabe considerar como episodio crítico la sucesión en la alcaldía de Santa Cruz de la Palma: el candidato al cargo del PSOE vino a sustituir al anterior alcalde del PP, pero estaba pactado ello ya de antemano. Lo mismo que, en el ámbito nacional, en el Congreso de los Diputados estaba acordado el relevo en el escaño ocupado por un diputado (de NC) por la compañera que le sucedía en la lista (ahora de CC): ambas formaciones políticas concurren juntas a las pasadas elecciones generales y así estaba también acordado.

Actividad normativa

Escasas leyes (7) y por el contrario no pocos los Decretos-leyes (17), es el balance que arroja el año, como ya ha sido resaltado y como también ha sido adelantado, todas las leyes aprobadas merecen algún comentario, dado su interés.

La Ley 1/2022 (elecciones al Parlamento de Canarias) sucede a la normativa precedente en la materia (2003) aunque la completa, porque por vez primera ofrece una íntegra regulación del régimen electoral al incluir en él lo que denomina el sistema electoral, esto es, número de escaños, circunscripciones y atribución de los escaños. No solo, como hasta ahora, la regulación de la administración electoral, convocatoria de elecciones, procedimiento electoral y los gastos y subvenciones electorales. El corazón del sistema era antes el dispuesto directamente el Estatuto de Autonomía de Canarias, establecido siquiera con carácter provisional desde la constitución del archipiélago en Comunidad Autónoma (1983). Tras su reciente reforma (2018) el Estatuto contempla unas previsiones también provisionales en principio y emplaza al legislador, como lo hacía anterior, a establecer por mayoría de 3/5 la normativa que había de regir las elecciones al Parlamento de Canarias, a partir de la presente Legislatura en que se aplicaron directamente las indicadas previsiones provisionales. Se ha cumplido ahora el mandato con la Ley 1/2022. Nacida de una proposición de ley -la única, por lo demás, que ha prosperado en el curso de este año- suscrita por todos los grupos de la Cámara, su aprobación tuvo lugar poco después de transcurridos los tres años establecidos como plazo por el Estatuto de Autonomía para llevar a efecto la tarea encomendada. Lo más destacable, ya en cuanto a su contenido, es justamente la concreción del sistema electoral y la Ley 1/2022 en este punto hace suyas las previsiones estatutarias: junto a las 7 circunscripciones insulares en que se eligen 61 diputados, la composición de la Cámara se completa con 9 diputados elegidos en una circunscripción autonómica; y se establecen también umbrales mínimos (del 15% y 4%, respectivamente) para acceder a aquélla.

Proviene la Ley 2/2022 (régimen jurídico de alerta sanitaria y medidas para el control y gestión de la pandemia de Covid-19 en Canarias) del Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, objeto de comentario en el pasado informe. Al reproducirse ahora en su práctica totalidad lo dispuesto en el mismo, desaparece la provisionalidad propia de la disposición legislativa de la que trae su causa. La aprobación del texto no ha motivado ahora la interposición de recurso alguno ante el Tribunal Constitucional, a diferencia de lo acontecido con el Decreto-ley 11/2021: está pendiente de resolución el interpuesto contra esta norma por 50 diputados del Congreso de los Diputados del Grupo Vox, porque el Gobierno de la Nación no llegó a hacerlo debido al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación, por cuya virtud los arts. 9 (uso de mascarillas), 14 (realización de pruebas diagnósticas), 15 (cribados) y 19 (autorización judicial) habían de interpretarse como exclusivamente fundados en la competencia autonómica sobre sanidad interior, y sin que pudieran ser entendidos por tanto como desarrollo de derechos fundamentales o como límites a materias constitucionalmente reservadas a ley orgánica.

Las Leyes 3/2022 (economía social de Canarias) y 4/2022 (sociedades cooperativas de Canarias), estrechamente relacionadas, nacidas al calor del mismo impulso dado desde la consejería competente por razón de la materia y con fundamento además en la misma previsión estatutaria (art. 118), ofrecen la particularidad de completar el ordenamiento autonómico en sectores carentes de una normativa autonómica propia hasta ahora. Lo hacen además de forma acabada y completa, pero de forma escasamente innovadora, valga señalar también, porque reproducen e incorporan disposiciones contenidas ya en la legislación estatal básica o en la normativa aprobada en otras Comunidades Autónomas: por ejemplo, es innegable en la de economía social la influencia ejercida, señaladamente, por la legislación gallega. En cuanto a la de cooperativas, por otra parte, Canarias ha sido de las últimas Comunidades Autónomas en abordar su regulación, culminando una iniciativa frustrada la pasada legislatura en que no hubo tiempo al remitirse el proyecto de ley correspondiente poco antes de que terminara.

La Ley 5/2022 (renta canaria de ciudadanía) seguramente sea, junto a la siguiente, las más destacada del año y, probablemente también, lo sean ambas de toda la actual Legislatura. Dictada en desarrollo de uno de los derechos subjetivos incorporados al reformado Estatuto de Autonomía (art. 24. Derecho a una renta de ciudadanía), regula la Ley 5/2022 esta nueva prestación social en sustitución de la actual (prestación canaria de inserción) y la mejora en tanto que compatible ahora con el Ingreso Mínimo Vital (caso de que no obtenerse su cuantía completa), y amplía además el círculo de beneficiarios, en tanto que a su modalidad ordinaria (renta de ciudadanía de inclusión social) se suman otras dos modalidades (renta de ciudadanía para la inclusión de jóvenes y renta complementaria a los ingresos de trabajo, para trabajadores con salarios muy reducidos), además de contemplar otros tres complementos (a la vivienda, educación y a las prestaciones no contributivas); con lo

que se espera, en suma, multiplicar por cuatro los posibles beneficiarios de estas ayudas, cuya cuantía, en fin, también se incrementa y sin límite de tiempo además (si no varían las condiciones económicas de sus beneficiarios, y no están sujetas a renovaciones sino a una revisión anual).

No le va a la zaga la relevancia de la Ley 6/2022 (cambio climático y transición energética), atendiendo a las medidas que resultan de su aplicación y los instrumentos previstos en punto a su desarrollo (las respectivas estrategias y planes de acción climática y de transición energética): se pretende asegurar la reducción del 90% de las emisiones en las islas (respecto de las registradas en 1990), y que de las remanentes al menos el 10% sean absorbidas por sumideros, de manera que Canarias pueda convertirse en un territorio neutro en emisiones en 2040 (10 años antes de lo que marca España y la Unión Europea). Para antes incluso (2030) se prevé el abastecimiento de todas las instituciones públicas mediante fuentes renovables (con la completa sustitución de los equipos alimentados de combustibles fósiles y el reemplazo de sus vehículos de combustión por gasolina o diésel); así como alcanzar el 37% en la implantación de energías renovables con carácter general (el 92% en 2040). Se crea asimismo el Registro de la Huella de Carbono, para cuantificar las emisiones de gases de efecto invernadero, al que deberán inscribirse las explotaciones turísticas, actividades de pesca y acuicultura, industriales y de comercio y las que establezca la Estrategia de Acción Climática. Se crea la Agencia Canaria de Acción Climática, Energía y Aguas. En cuanto a la movilidad sostenible, se pretende reducir las emisiones al 84,2% en 2040, a cuyo efecto las grandes empresas de movilidad pública y privada deben disponer de sus propios planes de movilidad para sus usuarios en 5 años desde que se apruebe la Estrategia. En el ámbito público se implantará un nuevo alumbrado exterior bajo criterios de eficiencia energética y de neutralización de la contaminación lumínica (para que en 2040 se alcance el objetivo al 100%). Y, en fin, las empresas de alquileres de vehículos deben contar con flotas de emisiones directas nulas en un máximo de 15 años. En juego está evitar con todo ello que las playas queden reducidas en Canarias a la mitad en la segunda mitad de este siglo y que haya que reubicar el 10% de la población de las islas. No llegó a alcanzarse la unanimidad al aprobar la Ley, como sucedió con la Ley 5/2022, pero sí contó con un importante respaldo en todo caso porque CC sumó sus votos a los de la mayoría parlamentaria que sostiene el Gobierno, al ver aprobadas más del 90% de sus enmiendas.

La lista de las leyes se cierra, como es habitual, con la Ley 7/2022 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2023), últimos de la presente legislatura.

No es preciso detenerse ahora en el comentario de los Decretos-leyes aprobados este año. Como ya ha sido advertido, 7 de los 15 (Decretos-leyes 1, 2, 4, 6, 8, 9 y 11/2022) arbitran medidas específicas para La Palma a fin de paliar las consecuencias de la erupción del volcán Tajogaite: cabe destacar que la gran mayoría de tales medidas son de carácter urbanístico (como excep-

ción, el Decreto-ley 2/2022 contempla, además, medidas tributarias para la transmisión de parcelas y ejecución de obras de construcción, lo mismo que en parte así también lo hace el Decreto-ley 11/2022; y el Decreto-ley 6/2022, por otra parte, modifica el régimen de ayudas aprobado el año anterior); y los de carácter urbanístico tienden a facilitar la reposición de las construcciones de los damnificados en suelos distintos ya de su titularidad, o que puedan adquirir o permutar (en algunos de estos dos últimos casos, no sin ciertas restricciones). Lo importante es que a tal fin se abre la espita para construir no solo en suelo rústico común sino también en algunas categorías de suelo rústico protegido y en todos los municipios de la isla (de alguna manera, sobre la base del modelo previsto hasta ahora para los establecimientos de alojamiento turístico en las denominadas “islas verdes”): los Decretos-leyes aprobados han sido objeto de sucesivas modificaciones puntuales con vistas a ampliar el abanico de posibilidades a tal fin.

Buena parte del contenido del Decreto-ley 7/2022, por otra parte, es también de carácter urbanístico: trata de clarificar la competencia para la aprobación de los planes de ordenación de recursos naturales y el régimen del silencio para la legalización de las explotaciones ganaderas; aunque incorpora igualmente las modificaciones sugeridas en relación con la reciente reforma de la organización de la Agencia Tributaria de Canarias por el Consejo Consultivo de Canarias en el preceptivo dictamen que hubo de emitir a propósito del Decreto-ley 5/2022: con ocasión ahora de su intervención en el Decreto-ley 7/2022, tuvo que advertir así este organismo que no era instrumento idóneo a tal fin (acoger sus observaciones) el decreto-ley, lo mismo que tampoco lo es apelar a la seguridad jurídica sin más para acudir a él y solventar los problemas que la aplicación de las normas pueda plantear sobre la exclusiva base de la expresada circunstancia.

Como justificación de otros dos Decretos-leyes (Decreto-Ley 12 y 13/2022), como igualmente hubo ya oportunidad de adelantar, se invoca específicamente la guerra de Ucrania: el primero propició la revisión del precio del contrato de obligación de servicio marítimo del transporte entre El Hierro y Tenerife para subvenir las consecuencias negativas derivadas del incremento del precio de combustible, lo que también suscitó el reparo del Consejo Consultivo; y el segundo introdujo un nuevo régimen de ayudas destinadas a paliar las consecuencias de la guerra en el sector ganadero de las islas.

Lo mismo que sucede con todos los mencionados hasta ahora en general y sin discusión (acaso con las salvedades apuntadas y alguna otra de carácter menor), también responden a circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad los Decretos-leyes aprobados a fin de paliar los estragos causados por el Covid-19: sean los encaminados al mantenimiento de ciertos beneficios tributarios (Decreto-ley 15/2022 y parte también del Decreto-ley 8/2022), los dirigidos a agilizar la gestión de los fondos provenientes del Instrumento “Next Generation” en el ámbito de la gestión tributaria (Decreto-ley 5/2022); e incluso, los aprobados en refuerzo de ayudas sociales, que

también cabe agregar a esta lista desde la perspectiva expuesta: con vistas a la actualización del complemento por menor a cargo de la prestación canaria de inserción (Decreto-ley 10/2022); y para el abono de una prestación extraordinaria a los titulares de la misma prestación, según se justifica, para compensar el aumento de los productos básicos (Decreto-ley 14/2022).

Quedaría solo el Decreto-ley 3/2022 para completar la lista: en el ámbito de televisión canaria vuelve a habilitar una vez más a su administrador provisional para convocar una nueva licitación y adjudicar los programas informativos, con la posibilidad ahora de hacerlo a través de una pluralidad de contratos encadenados, y manteniendo la afectación de los medios actualmente dispuestos a tal fin, hasta que finalmente venga a ponerse remedio a una situación transitoria que no termina de arreglarse en el tiempo.

Resulta inviable ahora la referencia a los productos normativos aprobados en 2022 en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se percibe un incremento en el número de los decretos en vísperas del cierre de la Legislatura; y en cuanto a las órdenes, siguen siendo muy escasas en número las de carácter normativo. No ha de dejar de significarse de cualquier modo la cautela con que acoge el Consejo Consultivo el que por medio de los primeros se habilite a las segundas a su desarrollo reglamentario, y los límites que en suma pone a este respecto, en punto a la compleja articulación de las relaciones entre ambos instrumentos normativos (dictámenes 104, 352, 384 y 517/2022; con anterioridad, 95/2020 y 321/2021).

Conflictividad constitucional

Son tres las resoluciones del Tribunal Constitucional que cabría destacar, aunque se trata solo de controversias de carácter competencial si se entiende en sentido muy amplio el alcance de esta expresión, toda vez que ninguna de aquéllas trae su causa de la sustanciación del litigio a resultas de la interposición por la vía de un recurso de inconstitucionalidad o de un conflicto de competencias (en realidad, no subsiste conflicto alguno de esta índole, porque los dos únicos recursos pendientes, interpuestos ambos por 50 diputados del Grupo Vox, responden en lo esencial a una diferente fundamentación).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022 estima la cuestión interna de inconstitucionalidad promovida por el propio Tribunal y reputa inconstitucional la disposición enjuiciada en el caso, que limita el beneficio fiscal establecido por ella a las entidades de crédito cuyo domicilio social estuviera en Canarias: no se considera fundado el trato desigual dispensado sobre la sola base de esta circunstancia y la anulación de esta disposición determinó a su vez el otorgamiento del amparo promovido por sendas entidades excluidas del indicado beneficio (Sentencia del Tribunal Constitucional 55 y 60/2022).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022 consideró contraria a la normativa básica sobre función pública la adscripción provisional, con ca-

rácter general, para todos los funcionarios de nuevo ingreso, en su primer puesto de trabajo en la Administración. Cuando con arreglo a dicha normativa básica se trata aquél de un mecanismo excepcional exclusivamente previsto por ella para los limitados supuestos en que el funcionario queda transitoriamente sin un puesto conforme a los sistemas normales de provisión, sea porque su puesto se ha suprimido, ha sido cesado o removido del mismo, o porque reingresa al servicio activo sin tener reserva de plaza o destino. Con carácter general, pues, para los funcionarios de nuevo ingreso la adscripción ha de ser definitiva; y solventada así la cuestión de inconstitucionalidad 5344/2021, las Sentencia del Tribunal Constitucional 127, 128, 129/2022 declaran a continuación la pérdida sobrevenida de objeto de otras tantas cuestiones promovidas con el mismo objeto dentro de una larga lista de litigios suscitados al respecto.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2022 estima asimismo la cuestión de inconstitucionalidad y declara que la pretendida sujeción al impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras de los actos de construcción, edificación y uso del suelo incluidos en proyectos de instalaciones de generación, transporte y distribución de electricidad, vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, al tener por equivalentes a las licencias municipales las autorizaciones especiales otorgadas al efecto: se aumenta así el ámbito del hecho imponible de un tributo regulado por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre los tributos propios de los entes locales (el voto particular suscrito por uno de los magistrados no cuestiona sino la modulación de los efectos de la declaración de nulidad acordada a este respecto por el Tribunal): las Sentencia del Tribunal Constitucional 134, 135, 136, 137 y 138/2022 declaran la extinción del proceso por pérdida sobrevenida de su objeto sobre la base de esta resolución, en relación con otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con la misma previsión.

Ciertamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/2022 formuló idéntico pronunciamiento al de estas últimas resoluciones a principios de año, en este caso sí, en relación con un recurso de inconstitucionalidad promovido además como consecuencia de un importante conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma en 2021 suscitado a propósito de la reducción del diferencial fiscal en los incentivos a los productos audiovisuales. Pero la razón determinante de la pérdida de objeto fue otra en este caso: con posterioridad a la interposición del recurso por el Parlamento de Canarias, la Ley 14/2021 vino a restablecer el diferencial fiscal en los términos previstos con anterioridad y la deducción por la inversión en los citados productos volvió a situarse así en el 80%: la aprobación, por tanto, de una nueva normativa sobrevenida vino a enmendar la situación.

No se han planteado, en fin, nuevas controversias a lo largo del año. La Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado ha abierto negociaciones al objeto de evitar su sustanciación este año 2022, solamente en relación

con una normativa aprobada el año anterior (Ley 5/2021: disposiciones finales, tercera, sexta y séptima). Respecto de la normativa ya aprobada este año, el mismo trámite se ha abierto también en dos ocasiones, en relación con la Ley 4/2022 (art. 128) y el Decreto-ley 12/2022 (art. único); pero una vez finalizado ya 2022. La Comisión Bilateral, por cierto, acaba de estrenar regulación al aprobarse su nuevo reglamento interno de funcionamiento mediante acuerdo de la propia Comisión el 27 de julio de 2022 (y cuya entrada en vigor se situó en el día de su publicación en el BOE, que se produjo el 2 de diciembre). Aparte de los acuerdos antes reseñados en punto al inicio de negociaciones, la Comisión ha venido a solventar las discrepancias en torno a un único asunto, sobre la prórroga de las concesiones de puertos deportivos en Canarias: lo hace mediante la redacción de un nuevo texto para la disposición legal controvertida (disposición única de la Ley 14/2019), cuyo tenor literal se incorpora al citado acuerdo.

Relaciones de colaboración con el Estado

En el marco de estas relaciones, el suceso más destacado ha sido el traspaso de las competencias en materia de ordenación y gestión del litoral (Real Decreto 713/2022), la primera de las transferidas al amparo de las nuevas previsiones estatutarias (art. 157). Asume la Comunidad Autónoma las autorizaciones de usos de temporada en playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y otros usos análogos), las autorizaciones de actividades en que concurren especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, así como las autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar. También, la gestión de las concesiones demaniales, y de la organización y gestión de su registro, el ejercicio de la potestad sancionadora, y la planificación y gestión de las obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general, así como su participación en las que tengan dicho carácter, mediante la emisión de informes en su planificación, y su ejecución y gestión en los términos previstos por los convenios suscritos al efecto.

Con todo, han surgido las primeras desavenencias en la determinación del alcance concreto de las competencias que el Estado se reserva para sí, su preceptivo informe en garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo terrestre, la fijación del importe de los cánones de ocupación y aprovechamiento y el ejercicio de la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización de dicho dominio, así como el rescate de las concesiones demaniales por razones de interés general.

Con el inicio del nuevo año dará comienzo también el ejercicio efectivo por la Comunidad Autónoma de sus competencias, que han quedado asignadas a la Consejería de Transición Ecológica (salvo el informe sobre la adscripción para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte, que se confía a la Obras Públicas), y que ya ha comprometido como una de sus

primeras actuaciones la realización de un estudio sobre los núcleos poblacionales costeros existentes en Canarias excluidos de las excepciones establecidas por la Ley de Costas.

Muy importante también ha sido el acuerdo alcanzado para la suscripción de una segunda “addenda” (la primera en 2019 consistió un mero ajuste de las anualidades) al Convenio de Carreteras vigente entre el Estado y la Comunidad Autónoma (2018-2027: 1.200 millones) para dotarle de una financiación complementaria, con lo que se entiende resuelto el conflicto desatado a raíz de la deuda contraída por el Estado por el incumplimiento (entre 2012 y 2016) del convenio anterior, deuda que había sido reconocida en sede judicial (y que se cifró en unos 1.000 millones).

De este modo se incorpora a los presupuestos del año próximo (ley 7/2022) una partida global de 410 millones de euros (se suman así, a los 210 millones que resultan exigibles conforme al convenio actual, otros 200 millones correspondientes el último plazo de dicha deuda -era esta última la cantidad pendiente de los 500 millones que el Estado se había comprometido a devolver en estos tres últimos años: 100 lo fueron en 2021 y otros 200 este año) que se integra en el capítulo de transferencias, el más importante para Canarias de los presupuestos (el de inversión directa bascula en torno a cifras similares a la del año pasado: cerca de 400 millones, y sitúan a esta Comunidad Autónoma en los lugares más bajos, la quinta con menor inversión), en tanto que cubre las compensaciones requeridas por el REF (Régimen Económico y Fiscal de Canarias); y de cuyo montante total la partida más importante continúa siendo la de transporte aéreo y marítimo (incluso, por carretera, en el caso de mercancías): entre ambas suman más de 600 millones. Las partidas destinadas a otros conceptos, según los casos, ligeramente aumentan (empleo, POSEI, fondos complementarios de financiación estatal) o disminuyen (turismo, lucha contra la pobreza, transporte del plátano), e incluso desaparecen algunas (implantación del tren y, sobre todo, lo hacen los 50 millones dedicados a la atención de inmigrantes; siguen sin consignarse fondos, por otra parte, para infraestructuras hidráulicas y educativas). Merced al acuerdo alcanzado con CC y a cambio de su apoyo, digno de destacarse es el aumento en 50 millones de las respectivas cantidades previstas para subvenciones del transporte interior de viajeros en las islas y ayudas para la reconstrucción de la isla de La Palma. Por otra parte, tal y como resulta preceptivo, las modificaciones concretas previstas en los presupuestos y directamente atinentes al REF recibieron el informe favorable del Parlamento de Canarias, que dio a ellas su respaldo unánime.

Situados ya en materia fiscal, y en relación también con el REF, a primeros de año cristalizó la reforma pactada entre Canarias y el Estado el año anterior (Ley 2/2002) a propósito de la reserva de inversión de Canarias. En materia tributaria, se reformó el Estatuto de Autonomía mediante ley ordinaria (su disposición adicional primera, y de acuerdo con lo previsto en ella) para añadir el impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, e incineración de

residuos a la lista de los tributos cedidos por el Estado (Ley 33/2022, de modificación de la Ley 26/2010). Y, en fin, se ajustan y mejoran los incentivos a la zona de promoción económica y aumenta su plazo de vigencia hasta 2027 (Real Decreto 622/2022).

La situación de La Palma ha sido objeto de atención específica y preferente (Real Decreto-ley 9/2022: disposición adicional cuarta y quinta y final novena, y Real Decreto-ley 11/2022: arts. 25 a 28, ambos con el propósito de asegurar la protección en el empleo en la zona afectada), y de ayudas en forma de concesión de subvenciones directas para la adquisición de enseres domésticos (Real Decreto 747/2022) o para la financiación de actuaciones para el turismo y el apoyo a pequeñas y medianas empresas (Real Decreto 104/2022). En el sector del turismo se ha suscrito un convenio entre el Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento más afectado por la erupción volcánica para la ejecución de un plan de sostenibilidad turística. Un instrumento de los convenios del que especialmente han hecho uso los ejecutivos central y autonómico este año en materia de agricultura (para la gestión compartida de las reservas marinas; abaratar el sobrecoste de la desalación y extracción de agua de pozos y galerías para el riego agrícola; y para la concesión de ayudas directas al sector ganadero), aunque no solo (también, por ejemplo, para el control de la incapacidad temporal).

En el marco de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se ha articulado la concesión de subvenciones directas en materia turística (Reales Decretos 449/2022 y 1011/2022) y para la financiación de estrategias de energía sostenible (Real Decreto 451/2022: hasta 302 millones), en ambos casos, para el conjunto de los territorios extra peninsulares. Y en el ámbito concreto de la energía cabe apuntar, asimismo, el supuesto arreglo alcanzado en torno a una posible controversia que podría plantear la entrada y comercialización del gas en Canarias sin el respaldo de la Comunidad Autónoma (Real Decreto-ley 10/2022: disposición adicional cuarta).

En materia de inmigración, por último, destaca el acuerdo de la conferencia sectorial para el traslado de 400 menores no acompañados a la Península (también, desde Ceuta), a los que se sumarán otros 300 el año próximo, histórica reivindicación de las islas por los problemas que planteaba el cuidado y tutela de estos menores y que por fin se ha atendido. Por otra parte, se han suprimido este año los 50 millones destinados a la atención de los inmigrantes ilegales; pero también es cierto que han caído las cifras en un 30% y con ella las personas ubicadas en los centros de atención a los inmigrantes, sin duda, debido al inicio de la nueva etapa de relaciones abiertas entre España y Marruecos.

Ana Sánchez Lamelas
Universidad de Cantabria

1. En el año 2022 no se ha modificado la composición y organización del Gobierno de Cantabria, pero sí han cambiado los titulares de cuatro Consejerías, todas las que corresponden al área socialista del Gobierno de coalición, salvo la que ocupa el secretario general de los socialistas de Cantabria, Pablo Zuloaga, que mantiene desde el comienzo de la legislatura el cargo de vicepresidente y titular de Universidades, Igualdad, Cultura y Deportes.

En marzo de 2022 dimitió por razones personales el consejero de Sanidad, Miguel Rodríguez, nombrándose entonces en su lugar a Raúl Pesquera, que en aquel momento era gerente de la Fundación Marqués de Valdecilla.

En abril de 2022 dimitió la consejera de Economía y Hacienda de Cantabria, María Sánchez, y su puesto pasó a ser ocupado por Ana Belén Álvarez, que hasta entonces era la consejera de Empleo y Políticas Sociales, cargo este último que asumió Eugenia Gómez de Diego, directora general de Vivienda en aquel momento.

Estos cambios han conllevado, a su vez, modificaciones en los titulares de buena parte de los órganos directivos de las correspondientes Consejerías, pero no una remodelación de sus organigramas.

Al analizar seguidamente la actividad legislativa daremos cuenta también de otras reformas organizativas relevantes como la que conlleva la transformación del Consejo de la Juventud en una entidad corporativa pública sectorial de base privada (Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas) o la creación del Instituto Cántabro de Administración Pública “Rafael de la Sierra» (Ley 7/2022, de 3 de noviembre), organismo autónomo de naturaleza administrativa, que asume las funciones que hasta entonces desempeñaba el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria, la Escuela de Protección Civil de Cantabria y la Escuela de Policía Local.

2. En cuanto a la actividad legislativa del Parlamento de Cantabria, este año 2022 ha sido, de nuevo, muy productivo, habiéndose aprobado un total de 11 leyes, entre las que se encuentran algunas tan relevantes como la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria o la Ley de Cantabria 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores de Cantabria.

- La primera ley del año, la Ley de Cantabria 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales (BOC n.º 48, de 10.03.2022; BOE n.º 137, de 09.06.2022) es fruto de una proposición de ley presentada por todos los grupos parlamentarios y aprobada por unanimidad en tiempo récord: la entrada de la iniciativa es de fecha 11 de febrero y la aprobación por el pleno es de fecha 2 de marzo.

En cuanto a su contenido, la Ley introduce un párrafo segundo en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 2/2007, con el objetivo de garantizar que el precio público de los servicios y prestaciones sociales se actualicen cuando lo hagan también los salarios de los trabajadores a consecuencia de las previsiones contenidas en convenios colectivos estatales.

- La Ley de Cantabria 2/2022, de 26 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 9/1992, de 18 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Diputación Regional de Cantabria (BOC n.º 104, de 31.05.2022; BOE n.º 137, de 09.06.2022) es fruto de una proposición de Ley presentada por los grupos parlamentarios que sustentan al Gobierno, Regionalistas y Socialistas, con el apoyo de Ciudadanos, para rebajar determinadas tasas y precios públicos con el objetivo principal de aliviar los efectos de la inflación por el incremento de los costes energéticos. Nuevamente nos encontramos ante una ley tramitada y aprobada en un par de semanas (del 11 de mayo, fecha en que entra la iniciativa, al 23 del mismo mes en que se aprueba por el Parlamento) con el consenso de los grupos parlamentarios.
- La Ley de Cantabria 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores (BOC n.º 119, de 14.06.2022; BOE n.º 178, de 26.07.2022) actualiza el régimen jurídico de estos entes locales y deroga la precedente Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, del mismo título. En este caso la iniciativa legislativa es fruto de un proyecto de ley que fue aprobada finalmente con el apoyo de los grupos que sustentan el Gobierno, PRC y PSOE, al que se sumó Ciudadanos.

En el mismo año 2022 se reformaron varios preceptos de esta Ley mediante la Ley 11/2022, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Dos de ellos, los arts. 10.4 y 12.4, se modifican con el fin de prever ahora que las sesiones de las Juntas y Asambleas Vecinales sean en todo caso presenciales, no telemáticas, acomodando así la norma a las exigencias derivadas de la reunión de la Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas de fecha 14 de julio de 2022 (BOE de 14/11/2022). Otros preceptos se modifican por considerarlo necesario para corregir contradicciones.

La importancia de esta norma se comprende si se tiene en cuenta que en Cantabria hay 518 entidades locales menores reconocidas, recogidas todas ellas en el Anexo de la Ley, que juegan un papel principal en la

prestación de determinados servicios, el mantenimiento de caminos y, principalmente, en la administración y conservación del patrimonio forestal y en la regulación de los aprovechamientos de sus bienes comunales. Estas entidades, de muy distinto tamaño y población, -que varía desde los 2 hasta los 12.000 habitantes-, se incorporan al Registro de Juntas Vecinales y Concejos de Cantabria que ahora depende de la consejería competente en materia de administración local y no de cada Ayuntamiento como en la Ley precedente.

Entre las novedades más destacables de esta Ley se encuentra la regulación de los procesos electorales correspondientes a estas entidades, que convoca y gestiona la Comunidad Autónoma; la ampliación del elenco de potestades de que disponen los entes locales menores con el reconocimiento de la potestad tributaria para permitir la imposición de contribuciones especiales, junto a las tasas y precios públicos; se identifican sus competencias propias, -suprimiendo de ellas la relativa a la limpieza de las calles que pasa a ser competencia municipal-, y las delegadas, regulando detalladamente el procedimiento de delegación. En cuanto a los sistemas de gobierno y administración, se contempla como preferente el de Junta Vecinal y se identifican los tres supuestos tasados en que cabe el sistema de Concejo. Por último, se establece una nueva regulación de su régimen presupuestario y se establece una consignación presupuestaria anual de al menos trescientos mil euros en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para financiar sus gastos corrientes.

- Ley de Cantabria 4/2022, de 24 de junio, de Regulación del Juego de Cantabria (BOC n.º 127, de 01.07.2022; BOE n.º 178, de 26.07.2022) sustituye a la Ley 15/2006, de 24 de octubre, del mismo título y es fruto de un proyecto de ley remitido por el Gobierno a impulso de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior. Se aprobó con el voto a favor de los grupos que apoyan al Gobierno de coalición, PRC y PSOE, la abstención de Vox, que considera que la materia debe ser objeto exclusivo de una ley estatal, y con el voto en contra del PP y Ciudadanos, que discrepaban del régimen sancionador al considerarlo desproporcionado.

Esta Ley regula, entre otras cuestiones, la publicidad en materia de juego, que sujeta a comunicación previa, y establece medidas de prevención de juego patológico que implican actuaciones en el ámbito sanitario, educativo y de juventud, a desarrollar no solo por la Comunidad Autónoma sino también por los municipios y asociaciones del sector. Para la coordinación y seguimiento de estas medidas se crea un órgano específico, el Consejo Técnico de Coordinación y Seguimiento de Medidas de Prevención.

La norma mantiene el régimen de distancias entre establecimientos de juego así como entre estos y los centros educativos o unidades de trata-

miento de ludopatías (500 metros) y establece una completa regulación de los tipos de establecimientos, las máquinas de juego y las condiciones que han de cumplir las empresas de juego, los accionistas, partícipes y directores de las mismas.

En cuanto a los usuarios, tras reconocer el listado de derechos que les corresponden, la Ley se preocupa especialmente de regular el derecho de admisión y el registro de interdicciones de acceso al juego.

En cuanto al régimen sancionador, se incrementan las cuantías de manera que las infracciones leves conllevan multas de entre 500 y 5.000 euros; las graves desde los 5.000,01 hasta los 30.000, y las muy graves desde los 30.000,01 a 150.000, estableciendo la disposición adicional quinta de la norma el carácter finalista de lo recaudado al prever que la recaudación de las multas será destinada a la investigación, prevención y asistencia al juego patológico.

- Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC n.º 142, de 22.07.2022; BOE n.º 197, de 17.08.2022).

Esta es, probablemente, una de las leyes más importantes aprobadas en el año 2022 que ha requerido, además, una larga tramitación parlamentaria que comenzó en septiembre de 2021 y finalizó en junio de 2022, aprobándose finalmente con los votos en contra de los diputados del PP y Vox, así como, curiosamente, de un diputado del PSOE, lo que hizo que no alcanzara el consenso unánime que obtuvo la precedente Ley 2/2001. El principal punto conflictivo, sobre el que no se alcanzó el consenso, fue la regulación de las construcciones y usos permitidos en el Suelo Rústico próximo a núcleos urbanos si bien por razones opuestas ya que en el caso del PP y Vox consideran su regulación poco permisiva, mientras que en el caso del diputado discordante del PSOE la consideran muy permisiva.

En concreto, a diferencia de la precedente Ley 2/2001, que permitía en todos los municipios construir vivienda unifamiliar en suelo rústico próximo al núcleo urbano (200 o 100 metros según tuvieran o no Plan General respectivamente), la nueva Ley lo permite únicamente en un entorno de 100 metros en municipios de menos de 5.000 habitantes o, también, en los de menos de 10.000 habitantes respecto de núcleos que no superen las 250 viviendas. En consecuencia, la “corola” de suelo rústico en la que se permite vivienda unifamiliar aislada, únicamente tiene cabida en núcleos urbanos de pequeña dimensión. Ahora bien, la LOTUCA permite transitoriamente, durante dos años, que se autoricen estas construcciones en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano en todos los municipios cumpliendo una serie de parámetros de parcela mínima, ocupación máxima, distancia a linderos, etc., que el municipio podrá, en su caso, restringir (Disposición Transitoria Séptima).

Otra novedad relevante que afecta también al Suelo Rústico es la previsión de un plazo de prescripción de 15 años para procurar la restauración de la legalidad urbanística (art. 265) frente al carácter imprescriptible que esta acción tenía en la precedente Ley 2/2001. Esta novedad es muy importante, como decimos, si se tiene en cuenta que tanto en suelo de especial protección (art. 49) como en suelo rústico común (art. 50) se permite su reconstrucción, restauración, renovación y reforma, con un cierto incremento de edificabilidad, para destinar estas edificaciones a vivienda unifamiliar aislada, actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural siempre que las mismas hubieran sido destinadas al uso inicialmente autorizado durante al menos 10 años, se trate de usos compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico así como con la legislación vigente; y haya prescrito, en su caso, el deber de restaurar el orden jurídico.

En relación con el Suelo Urbanizable, la nueva ley no diferencia entre el delimitado y el residual, si bien su Disposición Transitoria Primera mantiene el residual preexistente previendo que su desarrollo quede condicionado al previo agotamiento mayoritario del delimitado, programado o apto para urbanizar.

En Suelo Urbano no se diferencia entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado, pero se mantienen distintos regímenes jurídicos atendiendo al grado de urbanización o al tipo de intervención que sobre él se proyecte de manera tal que, a la postre, aunque no se denominen de otra manera, se pueden identificar distintos tipos o categorías de suelo urbano a lo que se les aplica también un distinto régimen jurídico. De otro lado, una de las mayores novedades de la Ley es que no fija el porcentaje de edificación necesario para considerar un suelo urbano consolidado por la edificación, dejando así al Plan General la determinación del porcentaje que deberá ser justificada de manera coherente (art. 73.b párrafo 3). El margen del planeamiento es muy amplio pero limitado por la exigencia de la integración en la malla urbana que la propia Ley define en su art. 37 y que el plan debe también justificar documentalmente (art. 73.1.b).

En otro orden de consideraciones, la Ley regula con mayor detalle que su predecesora los instrumentos de planeamiento territorial y, en concreto, los PSIR solventando alguna de las incógnitas que planteaba la escueta regulación en la LOTRUSCA. En concreto, resulta clarificador la regulación de las determinaciones y la documentación que debe contener la propuesta de PSIR (art. 23 y 24), la completa regulación de la iniciativa y de las fases del procedimiento (art. 25 y 26) así como el establecimiento de los plazos y la caducidad del procedimiento y, por supuesto, la fase de gestión y ejecución.

Por su parte, la regulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la articulación entre ellos presenta alguna particularidad digna

de ser reseñada. En concreto contempla la Ley la tradicional jerarquía entre el PGOU y el Plan Parcial de manera que el segundo desarrolla al primero al que se encuentra jerárquicamente subordinado, para la regulación detallada del suelo urbanizable. En cuanto a los Estudios de Detalle, la Ley permite, con carácter general, que puedan modificar las alineaciones y rasantes fijadas por el planeamiento y, en el caso de los Estudios de Detalle Especiales, figura de nueva creación, permite que sean ellos los que establezcan la ordenación *ex novo* en el caso de que el Plan General se limite a fijar únicamente los criterios para ello. En otro caso, esto es, si el Plan contiene la ordenación, pueden modificarla respetando, eso sí, la superficie total destinada a viales, espacios libres y equipamientos y los parámetros máximos de edificabilidad que contemple el plan o, en su caso, la correspondiente ordenanza. Tanto los Estudio de Detalle comunes como los Especiales son aprobados por el Ayuntamiento (art. 101).

En cuanto a la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico, la LOTUCA muestra una especial sensibilidad por el problema que supone la multitud de informes que exige la legislación sectorial. En este sentido, desde el Título Preliminar (art. 6) se impone la colaboración interadministrativa y, en concreto, se prevé que los informes sectoriales que deba emitir la Comunidad Autónoma puedan ser solicitados no solo por el Ayuntamiento sino también por la Consejería competente en materia de urbanismo, estableciendo la regla general del sentido favorable en caso de no emitirse el informe en plazo salvo que la legislación correspondiente disponga otra cosa. En esta línea, la LOTUCA prevé en su art. 91 que antes de la aprobación inicial el Ayuntamiento remita a la CROTU el plan a fin de que sea ella quien recabe los informes sectoriales autonómicos, lo mismo que antes de la aprobación definitiva (art. 94.2). Además, la Ley crea un órgano específico de coordinación intersectorial (art. 285) en el que está representadas todas las Consejerías y entes autonómicos que deban emitir informes durante la tramitación de los planes y cuya función principal es resolver las discrepancias que puedan existir entre los informes sectoriales.

Otro cambio relevante es el que incide sobre la regulación de los estándares urbanísticos (densidad, edificabilidad, cuantía de espacios libres, equipamientos y dotaciones) dado que ahora los parámetros y superficies mínimas, salvo los relativos a la ocupación, se fijan en el Anexo de la Ley, no en el articulado, y ese Anexo, según la Disposición Final Octava de la LOTUCA, se puede modificar y complementar mediante reglamento. Se produce así una deslegalización que afecta a aspectos esenciales de la legislación de suelo, dirigidos a garantizar la calidad de vida en las actuaciones urbanísticas. De esta deslegalización únicamente se sustrae la reserva de vivienda protegida que se cifra en el art. 63 de la Ley en un 30 por ciento de la edificabilidad residencial en suelo urbani-

zable y un 10 por ciento en las actuaciones de renovación o reforma de la urbanización. Por último, los parámetros de ocupación no se fijan ni en el articulado de la Ley ni en su anexo con lo que se remite al planeamiento municipal con el único límite de ocupación previsto en el art. 60.3 para suelos destinados a usos productivos o terciarios.

Otro aspecto novedoso es el nuevo régimen jurídico de fuera de ordenación dado que se modifica tanto su ámbito de aplicación, que afecta únicamente a las de edificaciones, instalaciones y usos que contradicen el nuevo planeamiento por ubicarse en espacios destinados a viario, espacios libres o dotaciones (art. 115) y no a aquellos que no se ajustan a cualquier otra determinación del nuevo plan (art. 116); como al tipo de actuaciones que se permiten que abarcan tanto las reparaciones que exige la higiene, accesibilidad, el ornato y la seguridad física del inmueble, como las obras de consolidación, aumento de volumen o modernización siempre que los propietarios renuncien al incremento de valor derivado de las mismas.

Todas estas novedades, y muchas otras que en este crónica no pueden ser abordadas, no deben llevar a la conclusión de que estamos ante una Ley rompedora y enteramente original. Al contrario, la Ley sigue las líneas maestras de su predecesora a la que incorpora, no obstante, algunas novedades relevantes. Es, en todo caso, una norma heredera de la Ley del 2001 que, como aquella, tiene una considerable extensión (295 artículos) y alcanza un importante grado de detalle en aspectos que bien podrían haberse dejado al desarrollo reglamentario.

- Ley de Cantabria 6/2022, de 15 de julio, de crédito extraordinario y suplemento de crédito para la financiación de sectores económicos afectados por la crisis de la guerra de Ucrania. (BOC n.º 142, de 22.07.2022; BOE n.º 197, de 17.08.2022).

Nuevamente nos encontramos ante una proposición de ley suscrita por todos los grupos parlamentarios y aprobada en breve espacio de tiempo.

Entre los beneficiarios por las ayudas que derivan de esta Ley están las empresas dedicadas al transporte escolar, las compañías exportadoras, industriales, agroalimentarias y del sector del transporte por carretera, así como las personas y familias vulnerables beneficiarias del bono social térmico y los costes de las estancias concertadas de centros dependientes del Instituto Cántabro de Servicios Sociales (ICASS).

En cuanto a la gestión de los fondos y las correspondientes ayudas, se repite el patrón que hemos criticado en años anteriores conforme al cual en el caso de las ayudas que corresponde conceder a SODERCAN se autoriza al personal de la Consejería de Industria para que colabore con el personal de la empresa pública en las labores de tramitación y de comprobación del cumplimiento de los requisitos y obligaciones de las

ayudas. La Administración territorial se convierte así, paradójicamente, en un instrumento de apoyo a una empresa de capital público de titularidad autonómica que será la que finalmente conceda las ayudas lo que ciertamente genera una indudable perplejidad.

- Ley de Cantabria 7/2022, de 3 de noviembre, de creación del Instituto Cántabro de Administración Pública (ICAP) “Rafael de la Sierra”. (BOC n.º 217, de 11.11.2022; BOE n.º 294, de 08.12.2022). Esta norma es fruto de un proyecto de ley remitido por el Gobierno a impulso de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior, cuyo objetivo es adaptar un organismo autónomo preexistente, el Centro de Estudios de la Administración Regional de Cantabria, creado en 1986, a la ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, la Administración y el Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, al tiempo que aquel se extingue y se cambia por otro cuya denominación rinde homenaje a Rafael de la Sierra, abogado y miembro del PRC, que fue, entre otros cargos, consejero de Cultura, Juventud, Educación y Deporte del Gobierno de Cantabria (1990), presidente del Parlamento de Cantabria (1999-2003), Diputado del Parlamento de Cantabria (1991-2019) y consejero de Presidencia del Gobierno (2015-2019).

El debate principal entre el PRC y el PP se centró en las funciones que debían corresponder a este ente ya que el PP consideraba que debía abarcar también las correspondientes a la selección de personal, mientras que el PRC se decantaba por destinarlo en exclusiva a la formación de personal, manteniendo las competencias de selección en la dirección general de Función Pública. Finalmente, el texto aprobado mantiene las funciones que anteriormente tenía el CEARC limitadas a la formación del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sus organismos autónomos y agencias, las entidades locales y el Personal de Administración y Servicios de la Universidad cántabra; así como de los cuerpos de policía local de los Ayuntamientos de la Cantabria; del personal de protección civil y gestión de emergencias.

- Ley de Cantabria 8/2022, de 27 de diciembre, de Ciencia, Tecnología e Innovación Científica de Cantabria (BOC n.º 3, de 04.01.2023) que es, nuevamente, fruto de un proyecto de ley y que fue aprobado con el apoyo de todos los grupos parlamentarios a excepción de Vox que rechazó la inclusión del capítulo correspondiente a la igualdad de género.

Las principales aportaciones de esta Ley son, de un lado, la previsión de un compromiso de financiación destinado a programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación y, de otro, la creación de una estructura organizativa al servicio de estos objetivos.

Por lo que respecta, en primer lugar, al compromiso de financiación, la Ley contempla en su disposición adicional primera que un porcentaje

anual del presupuesto general de gastos de la Comunidad Autónoma se destine a financiar la investigación, el desarrollo y la innovación, previendo su incremento paulatino desde el 1,66% en 2023 hasta el 3% en 2027.

En cuanto a los aspectos organizativos, la Ley crea un órgano administrativo colegiado con funciones de planificación, coordinación, seguimiento, evaluación de políticas, impulso, promoción y propuesta, integrado por el presidente del Gobierno, el consejero competente en materia de ciencia e investigación así como los consejeros con competencias relacionadas con esta materia, el Director de la Fundación de Investigación y Transferencia de Cantabria que crea también esta Ley, y el Director de la empresa Pública SODERCAN. Lo que no determina la Ley es su forma de integración en la Administración Pública, ni su dependencia jerárquica, ni los créditos necesarios para su puesta en marcha tal y como prevé la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 74) para los supuestos en que los órganos se crean mediante Decreto.

Se crea también un ente del sector público, la Fundación Investigación y Transferencia de Cantabria, a la que se atribuye la importante tarea de gestionar, ejecutar, controlar y fiscalizar los instrumentos de inversión y las convocatorias de proyectos de investigación y transferencia y a tal efecto se le atribuye expresamente la potestad subvencional (art. 16.8 de la Ley).

Se prevé también que la Fundación pueda contratar personal laboral indefinido de investigación y tecnólogo, que no computará a efectos de la masa salarial prevista en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y cuya actividad se desarrolla no en la propia Fundación sino en centros de alguna de las entidades que la Ley denomina “agentes del sistema” y que abarcan desde Universidades, Institutos de investigación, Entidades del Sector Público e, incluso, empresas y parques científico-tecnológicos. Estos “agentes” deben estar acreditados como tales y acceder al registro público de agentes, requisito que puede ser determinante del acceso a los programas y convocatorias que surjan de la aplicación de esta Ley.

Por último, la Ley alude a la Sociedad Pública SODERCAN como instrumento al servicio de las políticas públicas en este ámbito.

- Ley de Cantabria 9/2022, de 27 de diciembre, de coordinación de policías locales de Cantabria, (BOC nº 3, de 04/01/2023) deroga la precedente Ley del mismo título del año 2000.

Entre las novedades que incorpora esta Ley destaca la distinción entre los municipios de más de 5.000 habitantes y los de menos a los efectos de crear Cuerpos de Policía Local, exigiendo una plantilla mínima

menor en los segundos (tres efectivos frente a cinco). La Ley establece, además, unas exigencias mínimas y un régimen uniforme en cuanto a las dependencias, medios técnicos y dotación económica del servicio en todos los municipios. En los municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local se podrá crear el Cuerpo de Auxiliares de Policía con un máximo de dos efectivos, que si bien gozan de la condición de agentes de la autoridad, no podrán portar armas, y que realizan funciones de custodia de edificios municipales, ordenación del tráfico, auxilio de protección civil y vigilancia en el cumplimiento de las normas municipales.

De otro lado se contempla la colaboración intermunicipal como mecanismo para atender a necesidades temporales o estacionales y se permite el asociacionismo entre municipios para la prestación del servicio.

En cuanto al proceso selectivo, se establecen reglas comunes de acceso a los Cuerpos y categorías de Policía Local mediante turno libre o promoción interna que, a su vez, puede ser ordinaria o mixta, esto es, desde Cuerpos de Policía de otros Ayuntamientos. Se elimina el requisito de estatura mínima y se contempla un período de prácticas como fase final del proceso selectivo. Una vez seleccionados la movilidad de los policías locales se contempla a través de concurso de méritos, permutas y comisión de servicios. La formación de los agentes a lo largo de su carrera se hace depender de la Comunidad Autónoma a través del Centro de Formación Oficial de Policías Locales actualmente incorporado al Instituto Cántabro de Administración Pública (ICAP) “Rafael de la Sierra”.

Finalmente, la Ley dedica una atención especial a la regulación de la situación de servicio activo en segunda actividad por razón de edad o por las condiciones físicas o psíquicas y, por último, establece el régimen disciplinario específico de estos Cuerpos.

- Ley de Cantabria 10/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2023 (BOC extraordinario nº 62, de 29/12/2023).

Los últimos presupuestos de la legislatura se aprobaron con el apoyo únicamente de los grupos que sustentan al Gobierno regional, PRC y PSOE, lo que ha sido la tónica en los tres presupuestos anteriores, dado que solo uno, el del año 2021, obtuvo el voto favorable de Ciudadanos. PP y Vox siempre han votado en contra.

El Presupuesto total del año 2023 asciende a 3.504 millones de euros, un 4,9% más respecto al año 2022. 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 2023 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO
CON LOS PRESUPUESTOS DE 2020, 2021 y 2022**

	2023 Ley 10/2022	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020	2020 Ley 4/2019
Justicia	41.418.515	36.006.128	34.560.810	34.049.058
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	20.309.673	17.727.047	17.342.681	15.707.167
Política exterior	201.943.291	195.365.891	6.521.742	4.728.546
Servicios sociales y promoción social	272.125.351	254.278.565	252.918.663	244.399.303
Fomento del empleo	103.564.000	100.243.599	100.056.330	98.443.330
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.293.768	24.720.888	22.852.574	22.039.635
Sanidad	1.063.809.472	1.004.304.245	996.633.244	922.064.244
Educación	660.842.637	613.842.098	612.389.313	579.761.602
Cultura	46.981.405	38.777.871	33.823.380	30.774.954
Agricultura, Pesca y Alimentación	65.456.731	62.745.508	61.851.946	55.900.822
Industria y energía	48.596.418	46.407.013	45.318.822	41.425.474
Comercio, Turismo y Pymes	35.740.545	30.769.657	28.193.181	25.439.237
Infraestructuras	249.229.383	238.981.960	239.160.170	232.619.752
Investigación, Desarrollo e Innovación	37.949.298	37.576.012	28.193.181	28.300.304
Otras actuaciones de carácter económico	64.013.136	57.597.463	55.312.513	53.368.623
Alta dirección	10.827.517	10.613.175	10.124.441	10.095.494
Servicios de carácter general	65.875.594	50.245.575	49.582.523	46.457.502
Administración Financiera y Tributaria	7.283.489	6.700.347	6.442.786	8.862.515
Deuda Pública	480.802.000	517.533.200	474.902.476	431.458.226
TOTAL	3.504.062.223	3.344.436.242	3.076.362.511	2.888.232.612

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 sanidad con un 30,5% de incremento. También se incrementa notablemente, en un 18,8%, la partida correspondiente a Educación, siendo el mayor gasto el correspondiente al personal docente..

- Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOC extraordinario nº 62, de 29/12/2023).

De nuevo 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; se prevén deducciones autonómicas en el IRPF; se modifican algunos de los tributos cedidos por el Estado y se reforma en mayor o menor medida un total 20 leyes, alguna del propio año 2022. Así sufren pequeñas modificaciones la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria; la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria; la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; la Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria; o la Ley 1/2019, de 14 de febrero, de Creación del Consejo de la Juventud de Cantabria.

Con el objetivo de resolver las discrepancias con el Estado que han llevado a la celebración de Comisiones Bilaterales de cooperación previstas en el art. 33.2 de la LOTC, se ha modificado, como hemos dicho más atrás, la Ley 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores suprimiendo la posibilidad de celebrar, con carácter general, sesiones y adoptar acuerdos de manera telemática.

3. Por lo que hace a la conflictividad ante el Tribunal Constitucional, 2 de las 11 leyes aprobadas en 2022 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.

Una de ellas, ha acabado finalmente en acuerdo, la correspondiente a la Ley 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores dando lugar a la reforma de los arts. 10.4 y 12.4 mediante la Ley 11/2022, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para acomodarla a las exigencias derivadas de la reunión de la Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas de fecha 14 de julio de 2022 (BOE de 14/11/2022).

Las discrepancias que afectan a varios preceptos de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, no han finalizado aún al momento en que redacto estas páginas.

Este año 2022 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 11/2021, concluyendo que el art. 20.6 y 20.11 de la norma debe respetar la legislación básica estatal en materia de consumidores (art. 21 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre); las normas estatales sobre tránsito aéreo, así como el art. 97.5 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Las discrepancias formuladas por el Estado en relación con la Ley 4/2021, de 13 de mayo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma no han acabado en acuerdo, pero el Estado no ha acudido en plazo ante el TC.

4. De otro lado, y siguiendo el esquema marcado en informes anteriores, debemos seguir distinguiendo, 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, dado que, si bien no se han seguido adoptando en el año 2022 medidas de esta naturaleza, aun se han dictado sentencias en este año sobre las medidas adoptadas en 2021.

En el informe del pasado año dábamos cuenta de que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria había anulado, en varias sentencias dictadas a finales del año 2021, diversas resoluciones del consejero de Sanidad del año 2020 en las que se adoptaban medidas Covid-19 que afectaban principalmente a los hosteleros (horarios, cierre de interiores, etc.). La Sala entendía 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. Sentencias del mismo tenor se han seguido dictando en el año 2021, como es el caso de las STSJC 231/2021 y 232/2021, de 21 de junio. En estas sentencias existía un voto particular discrepante que consideraba que las 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.

Pues bien, el Tribunal Supremo en Sentencia núm. 141/2023, de 7 de febrero (recurso de casación nº 1185/2022) asume la posición del voto particular al considerar que *“el art. 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública, y el art. 54 de la Ley 3/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, proporcionan cobertura normativa sufi-*

ciente para la adopción de las medidas que pudieran ser restrictivas del derecho a la libertad de empresa". En consecuencia, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria y acuerda la retroacción de actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior a dictar sentencia, para que la Sala analice los demás motivos que se invocaron por los recurrentes.

De otro lado, también en relación con las medidas sanitarias relacionadas con el Covid-19, es interesante desde una perspectiva procesal la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022 (recurso derechos fundamentales 8/2022) que tiene por objeto un recurso interpuesto contra un Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 30 de septiembre de 2020 que prevé la adopción de determinadas medidas por las Comunidades Autónomas. Considera la Audiencia Nacional que un ciudadano carece de legitimación para recurrir este tipo de decisiones dado que *"La declaración de actuaciones coordinadas obliga a las Comunidades y Ciudades Autónomas, incluidas en dicha declaración, como lo establece el art. 65.2 de la ley 16/2003 pues "obliga a todas las partes incluidas en ella" pero no obliga directamente a los ciudadanos"*.

Por último, una interesante Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, la Sentencia 363/2022, de 14 de octubre (Recurso de apelación 121/2022), considera que las ayudas otorgadas a empresas y personas trabajadoras afectadas por los expedientes de regulación de empleo en el contexto de la pandemia deben ser consideradas fruto de la actividad económica y, en consecuencia, rendimientos del trabajo a los que les son aplicables los límites de inembargabilidad contemplados en el art. 607 de la LEC. Con esta sentencia se revoca el criterio contrario mantenido por los tres Juzgados de lo contencioso-administrativo de Santander.

5. Finalmente, por lo que respecta a la conflictividad ordinaria haremos referencia a algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que resultan especialmente interesantes.

Cantabria comparte con otras seis Comunidades Autónomas el conflicto con el Estado derivado de la prohibición de la caza del lobo al norte del río Duero tras su inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas por Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre. En este sentido sigue pendiente de resolución en la Audiencia Nacional el recurso interpuesto tanto por diversas asociaciones de ganaderos como por el Gobierno de Cantabria contra esta Orden, habiéndose resuelto únicamente en sentido desestimatorio la medida cautelar de suspensión solicitada mediante Auto de la Audiencia Nacional de fecha de 13 de diciembre 2021.

Ahora bien, la prohibición de captura o extracción impuesta por el Estado no es absoluta, dado que la Orden TED/980/2021 permite que las Comuni-

dades Autónomas autorizacen capturas de lobos conforme a una serie de criterios que ella misma establece.

En ejercicio de esta habilitación, la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático autorizó en el año 2022 el control poblacional del lobo, en número determinado de ejemplares y en determinados lugares. En concreto mediante diversas Resoluciones de la citada DG de fecha 13 de junio de 2022 se autorizó la extracción, por agentes del medio natural, de cuatro ejemplares de lobo en la Hermandad de Campoo de Suso; dos en Polaciones y Tudanca; y cuatro en Ruento, Cabuérniga y Los Tojos y en la Mancomunidad Campoo-Cabuérniga. El plazo inicialmente vencía el 31 de agosto de 2022, pero posteriormente se amplió hasta el 30 de septiembre.

La Sala del Tribunal Superior de Justicia, en un primer momento, denegó las medidas cautelares de suspensión solicitadas por la ASOCIACION PARA LA CONSERVACION DEL LOBO IBERICO (ASCEL) al considerar que no se daba el requisito del *periculum in mora* dado que las Resoluciones recurridas condicionaban la acción de cazar a una segunda resolución posterior que se dictaría, en su caso, una vez se constatará por los Agentes del Medio Natural nuevos ataques de lobos al ganado en la zona. En este sentido se pronuncian los Autos de la Sala, todos ellos de fecha 29 de julio, núm. 99/2022 (PO 249/2022); núm. 104/2022 (PO 250/2022); y 105/2022 (PO 251/2022).

Posteriormente, en septiembre de 2022, se autorizó la extracción de tres ejemplares, uno en cada una de las zonas anteriormente indicadas, y la Sala entonces sí acordó su suspensión mediante Autos dictados en los procedimientos 282, 283 y 287 de 2022, al considerar que los intereses de ASCEL se verían afectados de manera irreversible, irreparable y desproporcionada en caso de ejecutarse los actos recurridos, mientras que los perjuicios a los propietarios del ganado serían reparables. Entiende además la Sala que las medidas autonómicas se han adoptado sin demostrar que previamente se hayan aplicado adecuadamente medidas preventivas o de protección del ganado, sin acreditar, en fin, que no exista otra solución alternativa.

En ambos grupos de casos, tanto cuando se denegó inicialmente la medida cautelar, como cuando posteriormente se acordó, los Autos cuentan con votos particulares de distintos magistrados en cada caso que ponen de manifiesto la dificultad interpretativa en esta materia.

Este año 2022 también ha seguido generando 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. Un reguero de procesos que, ante la falta de claridad del contrato, han dado lugar nuevamente a Sentencias de la Sala del Tribunal Superior de Justicia sobre, entre otros extremos, a quién corresponde el abono de deter-

minados costes del personal en los servicios que presta la empresa (STSJC núm. 41/2022, de 3 de febrero, PO 3/2021), la aplicación del sistema de revisión de precios (SSTSJC núm. 49 y 44 de 2022, de 7 de febrero, Apelación 173/21 y 175/2021); o la manera de abonar las facturas en relación con la determinación de las deducciones por fallos en la ejecución de las prestaciones (STSJC núm. 126/2022, de 29 de marzo, Apelación 187/2021).

También en el ámbito contractual sanitario, pero sobre un aspecto bien diferente, presenta interés jurídico relevante la admisión por el Tribunal Supremo mediante Auto de 24 de febrero de 2022 (Recurso de Casación 3604/2021) de un asunto en el que la cuestión a dilucidar es cuál debe considerarse como momento de entrega en los contratos de suministro de dispositivos en hospitales, si el depósito del material o si el de su uso en los pacientes, cuestión que tiene relevancia a efectos del traslado de las obligaciones de mantenimiento, el deber de pago por la Administración, así como el comienzo del plazo para computar intereses en caso de impago.

En cuestiones de personal, en el informe correspondiente al año 2021 dábamos cuenta de los numerosos conflictos que estaba planteando en Cantabria la cuestión 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 eran dispares en función de las circunstancias concretas de cada caso en particular, lo que impide formular una doctrina uniforme. En el año 2022 el Tribunal Supremo ha dictado finalmente sobre esta cuestión la Sentencia 540/2022, de 5 de mayo (Recurso de Casación 7304/2020) en la que concluye que en estos supuestos no es de aplicación la Directiva 1999/70/CE que prohíbe la discriminación de los trabajadores con contratos de duración determinada respecto de los trabajadores fijos, dado que estamos ahora ante un funcionario de carrera, personal estatutario fijo, lo que hace que no esté comprendido ni en el ámbito de aplicación personal de la Directiva ni en el del Acuerdo Marco de la misma.

Dos sentencias especialmente importantes en este año 2022 son las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (sala contencioso-administrativa) núms. 419 y 420 de 2022, de 17 de noviembre, por las que se anula el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Este espacio protegido ha dado lugar desde antes de su nacimiento hasta la actualidad a numerosos conflictos judiciales en todas las instancias posibles; desde el TJCE (Sentencia de 2 de agosto de 1993), pasando por la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, y, por supuesto, numerosas sentencias tanto del Tribunal Supremo y de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Las últimas dos sentencias son las que acabamos de citar que anula el Decreto que en el año 2018 vino a derogar el precedente Decreto 34/1997, de 5 de mayo, que aprobó el PORN de este espacio.

Las sentencias citadas estiman los recursos interpuestos por la asociación ecologista ARCA (Sentencia 419/2022) y por un particular propietario de un terreno en el parque (Sentencia 420/2022) y anulan la zonificación del PORN de 2018, lo que conlleva su total declaración de nulidad.

En concreto la primera de las Sentencias, la 419/2022 es la que analiza en detalle la zonificación del PORN para concluir que en su elaboración no se han tenido en suficiente consideración los valores y recursos naturales dignos de protección. Se basa para ello en gran medida en la pericial judicial practicada en la que se pone de manifiesto, según la sentencia, que la gran mayoría de los criterios seguidos en la zonificación del PORN son geomorfológicos y topográficos y solo en un pequeño porcentaje se han seguido criterios exclusivamente biológicos. Este hecho, afirma la sentencia, contraviene la razón de ser de las figuras de protección del espacio (Humedal Ramsar, zona ZEPA, ZEC y Parque Natural) que es la de procurar la protección de los valores biológicos y, en especial, los ornitológicos, extremos que nada tienen que ver con los valores geomorfológicos y matemáticos empleados para definir las unidades ambientales que, en algunos casos, pueden no tener en cuenta la realidad funcional de los ecosistemas presentes.

Considera la sala, en definitiva, que muchos de los criterios empleados resultan ajenos a la consideración de los valores naturales, imposibilitando concluir si se produce la protección necesaria exigida por los textos internacionales y nacionales que los regulan, lo que lleva a la anulación del Decreto 76/2018, de 6 de septiembre.

La segunda Sentencia núm. 420/2022 asume el criterio de la primera y, en consecuencia, anula igualmente la disposición recurrida.

6. Como se puede comprobar, la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma se ha desarrollado con normalidad, sin que exista una peculiar conflictividad. La actividad legislativa este año 2022 ha sido relevante, pues se han aprobado leyes de trascendencia que actualizan la regulación en ámbitos relevantes como la Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria; las Entidades Locales Menores o la Regulación del Juego de Cantabria y que incluso, se proyectan sobre ámbitos antes no regulados como ocurre con la Ley de Cantabria 8/2022, de 27 de diciembre, de Ciencia, Tecnología e Innovación Científica de Cantabria.

Por lo demás, se ha hecho referencia en estas líneas a algunos conflictos judicializados de trascendencia y proyección general, así como a los asuntos de interés autonómico más relevantes en el año 2022.

1. Actividad político-institucional

Aludíamos en el informe del pasado año a la ruptura traumática del Gobierno de coalición formado al comienzo de la legislatura, que condujo a la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León (Decreto 2/2021, de 20 de diciembre), la convocatoria de elecciones y el cese fulminante del vicepresidente F. Igea y los tres consejeros de Ciudadanos. La competición electoral y la formación de un nuevo Gobierno van a marcar la agenda política. Pero fuera de los focos la sangría demográfica no cesa y lastra el futuro de esta Comunidad: Castilla y León perdió 10.499 habitantes en 2022. En 2021 fueron de 11.779. Resta y sigue.

1.1. Las elecciones del 13 de febrero de 2022

Son las primeras que se celebran sólo en Castilla y León, sin coincidir con las convocadas en otras Comunidades ni con las elecciones locales. Una circunstancia que explica que la participación se redujese en 12 puntos: 58,75% frente al 70,71% en 2019. Pero en realidad estas primeras elecciones en solitario se plantearon desde el primer momento como un test para medir las fuerzas de las formaciones políticas que compiten en el tablero nacional, como una estación en la hoja de ruta que conducía a la Moncloa. La decisión de convocarlas se fraguó en Génova como una apuesta estratégica (certificar el cambio de ciclo en España) que nada tenía que ver con la vicisitudes de la política regional; la campaña contribuyó a dar visibilidad a la región, que se convirtió por unas semanas en el epicentro de la contienda política, pero se desarrolló en clave nacional y se habló poco de los problemas o necesidades de los castellanos y leoneses. Y en la lectura de los resultados se puso el acento en el impacto que tendrían en la política nacional (en el precario liderazgo de Pablo Casado, por ejemplo).

El PP ganó las elecciones con el 31.4% de los sufragios (el mismo porcentaje que en 2019) y 31 procuradores (dos más de los que tenía, pero lejos de los 40 a los que aspiraban para replicar la arrolladora victoria de Ayuso en Madrid). El PSOE, que había sido la fuerza más votada en las anteriores elecciones con 35 escaños, retrocede del 34,8% al 30% y se queda con 28 procuradores (7 menos), pese a vencer en las circunscripciones de Burgos, León,

Palencia y Valladolid. Su líder, Luis Tudanca, amagó con dimitir nada más concluir el escrutinio. Tampoco le fue bien a Unidas-Podemos, que no logra frenar su declive (llegó a tener 10 procuradores en 2015): obtiene prácticamente el mismo resultado (5% de los votos) que en 2019 y pierde uno de los dos escaños que tenía, pese a integrarse esta vez en la coalición IU, que en las anteriores presentó su propia candidatura cosechando un 2.3% de los sufragios. Nada comparable en todo caso al desplome de Ciudadanos, que pasa de 12 procuradores (con el 15% de los votos) a 1 (con el 4.5%). Una debacle. Sólo su líder, F. Igea, mantiene el escaño por Valladolid.

Las candidaturas provinciales encuadradas en el movimiento de la España vaciada irrumpen con fuerza. ¡Soria Ya!, que se presentaba por primera vez con el aval de 20 años de actividad como plataforma ciudadana, arrasa en la capital de la provincia, donde supera la mitad de los votos, alcanza el 42,7% en la provincia y obtiene 3 escaños, mientras Unión del Pueblo Leonés (UPL), que aboga por la creación de una Comunidad Autónoma propia, vence también en la ciudad de León y con el 21,3% de los votos suma dos procuradores más al que ya tenía. Por Avila (XAV) incrementa también su porcentaje de voto (hasta el 16,7%) y conserva sin apuros el escaño que obtuvo en 2019. Todo un aviso para navegantes: estas candidaturas provinciales se nutren de un voto de castigo que perjudica sobre todo a la izquierda, que ve muy mermada su representación global (35%).

El claro triunfador es Vox, que triplica sus votos (214.668, un 17,6% de los emitidos) y con un candidato desconocido se convierte en tercera fuerza política con 13 procuradores, un salto espectacular, porque solo tenía uno (con el 5,5% de los votos). Con una implantación homogénea además, porque obtiene representación en 8 de las 9 provincias.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 13-2-2022: CASTILLA Y LEON

Participación	<i>Resultados 2022 Variación 2022-2019</i>		Procuradores	
	58,75	-11,96	2022	2022-2019
	% s/votantes		81	=
PP	31,40	-0,14	31	+2
PSOE	30,02	-4,82	28	-7
Vox	17,64	+12,15	13	+12
Unidas-Podemos (Podemos-IU-AV)*	5,11	-2,14	1	-1
Ciudadanos (Cs)	4,50	-10,44	1	-11
UPL	4,28	+2,24	3	+2

ELECCIONES AUTONÓMICAS 13-2-2022: CASTILLA Y LEÓN

Participación	<i>Resultados 2022 Variación 2022-2019</i>		Procuradores	
	58,75	-11,96	2022	2022-2019
	% s/votantes			
Soria-Ya	1,59	-	3	-
XAV-Por Avila	1,14	+0,45	1	=

* En las elecciones de 2019, Izquierda Unida concurre por separado formando parte de la coalición IU - ANTICAPITALISTAS - PCAS/TC - ALTER, que obtuvo un 2,29% de los sufragios y ningún escaño.

Con los resultados en la mano no cabe duda de que la imprudente decisión de adelantar las elecciones, inducida por el sesgo favorable de algunas encuestas internas, fue un error de cálculo de gran calibre. La mayoría absoluta -41 escaños- era un espejismo y tampoco se cumplieron las expectativas de una mayoría holgada para gobernar en solitario. Tras su victoria pírrica, el PP queda a merced de Vox. La operación diseñada en Madrid para desgastar a Sánchez y reforzar a Casado como alternativa fracasó estrepitosamente: la permuta de Cs (un socio fiable y cómodo) por Vox como pareja de baile no es precisamente un buen negocio.

1.2. La investidura del presidente de la Junta y la formación del Gobierno

Descartada la repetición de las elecciones, la aritmética no deja otra salida que negociar con un Vox crecido. Están condenados a entenderse, no hay geometría variable que valga, porque no salen las cuentas y los socialistas no contemplaron en ningún momento la posibilidad de una abstención para facilitar la investidura de Mañueco (no olvidan el pacto entre perdedores de 2019). Vox tiene pues la llave de la gobernabilidad y accederá por primera vez a un Gobierno autonómico (ya durante la campaña había repetido que no darían gratis su apoyo al PP). La misma noche del 13-F Abascal reclamó públicamente la entrada en el próximo Ejecutivo. Y en las mismas condiciones que Cs. Con un escaño más, García Gallardo exigía el mismo trato: la vicepresidencia, tres consejerías y la presidencia de las Cortes. Se rompe así, con la anuencia de la dirección nacional encabezada por Feijoo, el cordón sanitario que aislaba a la ultraderecha y se normaliza la presencia de Vox al frente de las instituciones. Pese a las primeras declaraciones de los líderes del PP, que propugnaban un Gobierno monocolor en minoría con apoyo externo de Vox y rechazaban la opción de compartir el Gobierno.

Mañueco apelaba en esos días de resaca electoral a los principios innegociables de su partido, como la igualdad entre hombres y mujeres y la integración europea. Pero no tuvo más remedio que ceder ante el órdago de Vox que amenazaba con no respaldar su investidura. Y lo hizo *in extremis*, porque el acuerdo se cerró el 10 de marzo, tan sólo 15 minutos antes de que comenzase

la sesión constitutiva del Pleno de las Cortes de la XI Legislatura. Vox consigue la cuota de poder que venía exigiendo: la presidencia de las Cortes, la vicepresidencia de la Junta para su candidato García Gallardo y tres consejerías aún por determinar. El documento firmado (11 “ejes de Gobierno” con 32 “acciones”) se basa lógicamente en el programa del PP, pero incorpora algunas propuestas de Vox con una nítida carga ideológica, como la aprobación de una Ley de Violencia Intrafamiliar para proteger a todas las víctimas (que no implica la derogación de la vigente Ley 13/2010 contra la Violencia de Género), el fomento de la educación “libre de adoctrinamiento ideológico” o la “reducción significativa del gasto institucional superfluo”. No figura en cambio ninguna referencia al decreto sobre la memoria histórica de 2018 que Vox pretendía suprimir, a la expulsión de los inmigrantes ilegales o al recorte en la financiación de sindicatos y partidos. En este terreno, el programático, renuncia pues a sus postulados más emblemáticos y espinosos de su agenda y son muy tímidas las concesiones arrancadas al socio mayoritario. El precio a pagar es asumible. Pero lo que realmente buscaba Vox es su homologación como partido de gobierno, lavar su imagen de fuerza antisistema, y ese objetivo ya lo ha logrado: ya puede exhibir un piso piloto, un ensayo con fuego real del papel que pretende jugar en la escena política nacional.

Tras la preceptiva ronda de consultas, el presidente de las Cortes propuso como candidato a la Presidencia de la Junta a Fernández Mañueco. El 11 de abril, 32 días después de la constitución de la Cámara, se celebró la sesión de investidura. En su discurso ante el Pleno, el candidato defendió la alianza “sin complejos” con Vox, un ejemplo de generosidad y responsabilidad (no acepta las “lecciones” ni los “sermones” de la oposición) y reiteró su compromiso irrenunciable en la lucha contra la violencia de género, que no se produce solo en el ámbito familiar. Mantendrá pues la ley y no dará un paso atrás en los derechos reconocidos. Pero la norma vigente es compatible con la aprobación de una nueva Ley de violencia intrafamiliar para proteger a todas las víctimas (las de la violencia de los hijos contra los padres, por ejemplo) en el entorno familiar. Confirmó su propósito de derogar el decreto de memoria histórica y su sustitución por una nueva normativa de “concordia” que evite la utilización de la historia para dividir a los españoles. Anunció otras iniciativas, como una Ley de Derechos de las Personas Mayores, para ampliar las prestaciones a las personas en situación de dependencia y puso especial énfasis en la “revolución fiscal” que pondrá en marcha en el curso de la legislatura, con una rebaja en el tramo autonómico del IRPF ya en 2022. Y dejó un recado a las formaciones provinciales: no admitirá chantajes, la cohesión y la igualdad entre territorios es innegociable.

La sesión se reanudó con el correspondiente debate, que fue especialmente bronco. El portavoz del Grupo Socialista acusó al candidato de abrir la puerta del Ejecutivo a la extrema derecha cuando en Europa se la aísla y le advirtió que “pasará a la historia” por haber convertido a la región en el caballo de Troya de la ultraderecha. En la misma línea, el procurador de Unidas Podede-

mos denunció el pacto de la “infamia” con Vox y los representantes de Soria Ya, UPL y Por Avila coincidieron en la falta de credibilidad de un candidato que no cumple lo que promete. Sometida la propuesta a votación, Mañueco fue investido presidente con 44 votos a favor (PP y Vox) y 37 en contra.

1.2. Actividad parlamentaria

El Parlamento que se conforma tras las elecciones del 13-F está más fragmentado, con 8 formaciones representadas y 5 grupos parlamentarios (Popular, Socialista, Vox, UPL-Soria Ya y Mixto). Fue elegido presidente Carlos Pollán, procurador de Vox por León, con los votos de su partido, que accede por primera vez a un cargo institucional de ese rango, y los del PP. En esta legislatura la Mesa estará compuesta además por dos procuradores del PP (vicepresidente 1º y secretaria 2ª), dos del PSOE (vicepresidenta 2ª y secretario 1º) y otro de Vox (secretaria 3ª). PP y Vox se repartieron las presidencias y vicepresidencias de las 11 comisiones legislativas, sin concesiones a la cortesía parlamentaria, de modo que los socialistas tendrán que conformarse con las secretarías.

Una de las primeras medidas que tomó la nueva Mesa fue reducir la asignación fija que perciben los grupos (de 3.850 a 2.890 euros mensuales), en cumplimiento del acuerdo programático que insta a recortar el gasto político superfluo. Pero lo hizo días después de que la propia Mesa acordara ratificar una subida del 4% en la retribución que percibirán los 19 procuradores con dedicación exclusiva (miembros de la Mesa y portavoces): 97.955 euros en total, bastante más que lo que cobran el presidente de la Junta o los consejeros. El reajuste aprobado por la mayoría afecta de lleno al Grupo Mixto, que pasa a tener solo un portavoz a tiempo completo, cuando en anteriores legislaturas contaba con un portavoz adjunto, como el resto de los grupos. Unidas Podemos y Cs presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra esa decisión. En este orden, hay que consignar también la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 12 de diciembre por la que se derogan dos resoluciones de 2020 que establecían normas para la emisión del voto telemático durante la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

En la sesión celebrada el 10 de mayo, el Pleno designó a los tres senadores que representarán a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En una votación conjunta (secreta y en urna) fueron elegidos Vidal Galicia y Javier Maroto, candidatos del Grupo Popular, y Francisco Díaz, por el Grupo socialista. Se reprodujo la curiosa escena que ya se vivió en 2019, porque votaron a favor de la lista los procuradores del PP y Vox, pero los socialistas volvieron a vetar a Maroto, ex-alcalde de Vitoria que se quedó sin escaño en las generales de aquel año y se empadronó sobre la marcha en la localidad segoviana de Sotosalbos para asegurarse un hueco en la política nacional. Y es que Castilla y León ha sido siempre una tierra acogedora para paracaidistas de todos los colores. Para evitar posibles bloqueos, los dos grupos que conforman la mayoría registraron en julio su primera proposición de ley

conjunta para modificar el actual procedimiento de designación de los senadores autonómicos (que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2022 concibe más como una ratificación que como una elección), de modo que pueda votarse a cada candidato por separado (marcando la cruz el recuadro correspondiente en la papeleta). En todo caso, los candidatos se entenderán designados cualquiera que sea el número de votos que obtengan. Se abre también la posibilidad de que los senadores comparezcan de forma voluntaria ante la Comisión de Reglamento para informar sobre su actividad en la Cámara Alta. Dicha Proposición fue aprobada en el Pleno del 26 de octubre, con los 44 votos de PP y Vox.

Poco antes, el 7 de septiembre, el Pleno había tomado en consideración la Proposición de Ley de derechos y garantías de las personas al final de su vida, presentada por el Grupo Mixto, a instancia del procurador de Cs, F. Igea. Votó a favor el Grupo Popular porque se trataba de recuperar el proyecto presentado en la legislatura anterior en cumplimiento del programa del Gobierno de coalición PP-Cs. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de la voluntad de los pacientes terminales en la toma de las decisiones que les afecten y velar por el respeto a su dignidad durante ese proceso, lo que implica poder rechazar tratamientos (como las medidas de soporte vital). Recoge asimismo la obligación del SACYL de atender a estos enfermos en habitación individual y prestar terapias paliativas (en el hospital o en el domicilio). El Pleno celebrado el 16 de diciembre rechazó, en cambio, la toma en consideración de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización presentada por el mismo procurador.

En este primer año de la legislatura, algunas iniciativas de Vox han incomodado al Grupo Popular, que ha tenido que hacer equilibrios en el alambre para marcar distancias con su socio, pero sin romper la cuerda. Me refiero, por ejemplo, a la PNL que instaba a la Junta a exigir al Gobierno de España la creación de un Plan Nacional de Soberanía Energética, a promover la derogación de las leyes climáticas; a fomentar la inversión y actualización del parque de generación nuclear y a paralizar el desmantelamiento de las centrales térmicas. La resolución aprobada en el Pleno del día 7 de septiembre con los votos de PP y Vox descarta las reivindicaciones más extremas (que solo apoyó el grupo proponente) y se limita a reclamar como primer paso para recuperar la soberanía energética la paralización del desmantelamiento de las centrales térmicas en las que técnicamente sea posible la reconexión de nuevo a la red nacional. Algo parecido sucedió poco después, en el Pleno del 21 de septiembre con motivo del debate de otra PNL de Vox que instaba a realizar un estudio técnico que valorase la viabilidad de la reapertura de la central nuclear de Garoña y a cambiar el modelo energético nacional apostando por la energía nuclear. El texto de la resolución finalmente aprobada (enmendado por el PP) expresa la disposición favorable de las Cortes para que “si se presenta un proyecto técnica y económicamente viable”, se pueda reabrir dicha central, insta a la Junta a elaborar un estudio sobre la idoneidad del valle de

Tobalina para albergar instalaciones de generación de energía nuclear y le pide al Gobierno de España que promueva la extensión de la vida útil de las centrales existentes garantizando su seguridad. En la misma dirección apunta la PNL presentada también por Vox y aprobada en el Pleno del 30 de noviembre que exigía al Gobierno la derogación de los preceptos de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética y toda normativa que impida la exploración y explotación de hidrocarburos y el aprovechamiento de yacimientos de minerales y le instaba a impulsar la explotación de los recursos energéticos disponibles en Castilla y León.

Estas iniciativas son un buen ejemplo de una mala práctica muy arraigada en los Parlamentos autonómicos que es el control parlamentario invertido o cruzado, en cuya virtud la mayoría parlamentaria dirige sus críticas no al Ejecutivo regional sino al Gobierno central cuando es de distinto signo político. Porque una cosa es reclamar el desarrollo del Corredor Atlántico, con el respaldo de todos los grupos, y otra aprobar resoluciones instando al Congreso o al Gobierno a retirar la proposición de ley que derogaba el delito de sedición o requerir al Gobierno de España y a los Grupos Socialista y Podemos en el Congreso a cumplir, acatar y respetar la Constitución (Pleno del 7 de septiembre) o modificar la LO 10/2022 para que quienes cometan delitos sexuales tengan las mismas penas que antes de su aprobación (Pleno del 15 diciembre).

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2023, remitido a las Cortes a finales de octubre, se tramitó con celeridad y en el Pleno celebrado el 17 de noviembre ya se rechazaron las enmiendas a la totalidad de todos los grupos de la oposición. Se aprobó sin aceptar ninguna enmienda de esos grupos en el Pleno de los días 22 y 23 de diciembre. El Proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (la “ley de acompañamiento” indispensable para la plena ejecución del Presupuesto) tendría que haber seguido el mismo trayecto, pero un error cometido por los responsables del Grupo Popular en el momento de la votación propició la aprobación de las 78 enmiendas formuladas por los socialistas al dictamen previamente aprobado en Comisión y al tratarse de un error irreparable los procuradores de la mayoría se vieron obligados a votar en contra del proyecto, que resultó rechazado. Para rescatar la iniciativa fallida, los Grupos Popular y Vox registraron 4 días después una Proposición de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que la Mesa admitió a trámite en su reunión del 28 de diciembre. En esa misma reunión se acordó la apertura de un periodo extraordinario de sesiones durante el mes de enero de 2023 para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Nada más iniciarse la legislatura los procuradores de la oposición presentaron tres solicitudes de creación de comisiones de investigación. La primera de ellas sobre la gestión y las actuaciones realizadas en los centros de servicios sociales de carácter residencial ante la pandemia de Covid-19, la segunda sobre el incendio forestal de la Sierra Paramera en la provincia de Ávila, que

calcinó en agosto de 2021 cerca de 22.000 hectáreas (el mayor incendio registrado en Castilla y León y uno de los más devastadores en la historia de España) y la tercera sobre el incendio ocurrido en la Sierra de la Culebra (Zamora) en junio de 2022, que se integraría en la anterior ampliando su objeto. Los Grupos Popular y Vox manifestaron su oposición y el Pleno de las Cortes del 7 de septiembre acordó rechazar la creación de las tres comisiones.

Pero lo cierto es que la política de la Junta en materia de prevención y extinción de incendios ha sido muy cuestionada. En julio compareció a petición propia ante la Comisión correspondiente el consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio para informar sobre el incendio de la sierra de la Culebra. El propio presidente de la Junta compareció ante el Pleno el 4 de octubre para informar sobre la campaña de incendios forestales del año 2022. Y entretanto, en el Pleno del 7 de septiembre aprobó una resolución, con motivo del debate de una PNL del Grupo Popular, que instaba a la Junta a revisar y mejorar el operativo de prevención y extinción de incendios forestales, a reparar junto con el Gobierno central daños causados por los incendios forestales del año 2022 y a exigir al Gobierno de España el fortalecimiento de la colaboración en esta materia mediante la convocatoria de la Conferencia de presidentes.

En el capítulo relativo a las instituciones propias de la comunidad, hay que anotar el cese de Tomás Quintana como Procurador del Común al expirar en octubre su mandato de 4 años. Continúa en el ejercicio sus funciones hasta el nombramiento de su sucesor (o su elección para un segundo mandato). Por una mayoría de 3/5 que sólo se alcanza con un acuerdo PP-PSOE que no parece posible, porque todos los puentes están rotos. Ese cese vino precedido de la renuncia de Ana Belén Casares al cargo de Adjunta al Procurador y su sustitución por Alicia Carpintero. En el año 2022 la institución ha tramitado 8.055 nuevos expedientes, derivados de 1807 quejas, relacionadas sobre todo con la sanidad, la Administración local y el empleo público. Entre las 63 actuaciones de oficio, podemos destacar las relativas a la exclusión financiera de las personas que residen en municipios rurales, las deficiencias de la atención pediátrica en el mundo rural; las ambulancias del servicio de transporte sanitario; la prestación de los servicios de asistencia a pequeños municipios por las Diputaciones Provinciales; la ocupación del espacio público por terrazas de establecimientos hosteleros o la protección de la salud mental en los centros educativos. En mayo hizo público un informe Especial sobre Fondos Next Generation, rehabilitación del parque inmobiliario y fomento de la eficiencia energética edificatoria en Castilla y León. Y en octubre se celebraron en León las XXXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, que giraron en torno a la prestación del servicio público de salud en el medio rural.

El Consejo de Cuentas celebró este año su vigésimo aniversario con la organización de diferentes actividades. En el marco de la conmemoración, su presidente, que compareció en ocho ocasiones en las Cortes para presentar

36 informes, reiteró una vez más la necesidad de reformar la Ley reguladora del Consejo para este pueda aprobar su propio plan anual de fiscalizaciones. Cerró el ejercicio 2022 con la aprobación de un total de 30, con una aceptación de sus recomendaciones en torno al 75%. La Comisión de Economía y Hacienda aprobó en su sesión del 13 de junio el Plan Anual de Fiscalizaciones propuesto por el Consejo para el ejercicio 2022. Este plan recoge 22 fiscalizaciones procedentes del PAF 2021 y otras 23 nuevas, 4 por mandato legal y 19 de carácter especial. En el ámbito local, se analizará el impacto en la situación económico-financiera de las entidades locales de la suspensión de las reglas fiscales o la contratación realizada por las Diputaciones provinciales. Por lo que respecta a la Administración autonómica, se examinarán, entre otros asuntos, la gestión del Programa Presupuestario Deuda Pública, la contratación pública vinculada a la Covid-19, los beneficios fiscales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio 2021 y las medidas anti-fraude. Se prevé asimismo la fiscalización de la Gerencia Regional de Salud, con especial referencia a los pagos que se vienen realizando como consecuencia del contrato del Hospital Universitario de Burgos.

1.3. La actuación del Gobierno regional

El presidente de la Junta, A. Fernández Mañueco, tomó posesión el 19 de abril y previa reestructuración de las consejerías (Decreto 1/2022), designó a los miembros del nuevo Gobierno, integrado por un vicepresidente, Juan García-Gallardo (Vox), y 10 consejeros. Siete de ellos, del PP: Jesús Julio Carnero (Presidencia), C.J. Fernández Carriedo (Economía y Hacienda y Portavoz), J.C. Suárez-Quñones (Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio), Alejandro Vázquez (Sanidad), Isabel Blanco (Familia e Igualdad de Oportunidades), Rocío Lucas (Educación) y María González, la única novedad en un elenco continuista, que se hace cargo de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital. Y tres de Vox: Mariano Veganzones (Industria, Comercio y Empleo), Gerardo Dueñas (Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) y Gonzalo Santonja (Cultura, Turismo y Deporte).

Es un Ejecutivo de 12 miembros (3 mujeres y 9 hombres), uno más que el anterior, lo que no casa muy bien con la consigna de Vox en favor de la austeridad y la reducción del gasto político. El organigrama se completa con 9 viceconsejerías (Decreto 3/2022) y 99 altos cargos (6 más que en 2020). El reparto de responsabilidades sigue el patrón del gobierno de coalición con Cs: Vox gestionará tres departamentos y ostentará una vicepresidencia sin cartera que, a diferencia de la que ocuparon sus predecesores, carece de competencias y no preside la Comisión de secretarios generales (queda en la órbita de Presidencia) ni asume la tarea de portavoz del Gobierno. Entre las funciones que le atribuye el Decreto 2/2022 del presidente de la Junta, cabe mencionar, además de la de suplir al presidente, la representación de la Junta en la Fundación Castilla y León, la atención a las víctimas del terrorismo y la coordinación de las relaciones con el Consejo Consultivo y el Procurador del Común.

El Gobierno echa a andar sin un presupuesto aprobado para el ejercicio 2022 (se prorrogaron los de 2021). De hecho, el Gobierno en funciones tuvo que modificar las condiciones de esa prórroga (Decreto 4/2022) para afrontar los compromisos de gasto derivados de la guerra de Ucrania (como la atención a las necesidades de los civiles ucranianos desplazados temporalmente en la Comunidad). En su primera reunión, el Consejo de Gobierno aprobó un conjunto de medidas para hacer frente a la crisis provocada por la escalada de la inflación y los costes energéticos. Entre las iniciativas anunciadas destaca la rebaja en el tramo autonómico del IRPF, las deducciones y ayudas al medio rural, una línea de financiación para inyectar liquidez a las estaciones de servicio, la bonificación del 95% en las licencias de caza y pesca, la ayuda de hasta 2.500 euros por bebé para fomentar la natalidad, y el incremento del 15% de la cuantía de la Renta Garantizada de Ciudadanía.

Mediante un acuerdo adoptado el 13 de octubre la Junta fijó el límite de gasto no financiero para el ejercicio 2023 en 12.470 millones de euros, lo que supone un incremento del 13,6% respecto al del Presupuesto de 2021, una cifra compatible con la tasa de referencia del déficit de las Comunidades Autónomas del 0,3% del PIB regional. Aunque persisten las circunstancias excepcionales que justifican la suspensión de las reglas fiscales un año más, no se renuncia a la estabilidad presupuestaria y los principios de austeridad, prudencia y responsabilidad. Este límite fue aprobado por el Pleno de las Cortes celebrado el 26 de octubre con 44 votos a favor.

En los primeros 7 meses de legislatura la cohabitación entre los dos socios no ha registrado demasiadas tensiones. Se hicieron muchas conjeturas sobre la estrategia que iba a seguir Vox en su estreno como partido con responsabilidades de gobierno. Con el transcurso del tiempo la incógnita se va despejando: parece que ha optado por un perfil pragmático y moderado, para ganar respetabilidad institucional y blanquear su imagen radical. Se ha conformado con una política de gestos (sirva como ejemplo la creación de un Premio Castilla y León de Tauromaquia) y un lenguaje provocador (Gallardo y Veganzones han rivalizado en declaraciones estridentes) cuando el asunto podía servir de munición en su “guerra cultural”. Lo cierto es que no se ha aprobado de momento la anunciada “ley de violencia intrafamiliar” ni se ha derogado el Decreto 9/2018 que reconoce y amplía los derechos de “quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil” y tampoco Vox ha ganado ninguna batalla en su cruzada contra el “fanatismo climático”.

Pero sí que ha habido alguna que otra escaramuza. La beligerancia de Vox con los sindicatos ha puesto fin a décadas de firme compromiso con el diálogo social. En las consejerías que gestiona no se cumplen los acuerdos ya suscritos entre los interlocutores sociales y se rechaza abiertamente esa herramienta de concertación, que fue una seña de identidad de los Gobiernos de J.V. Herrera. Y ese desdén indisimulado molesta al PP, que sigue apostando por esa fórmula. Prueba de ello es su respaldo en el Pleno del 22 de junio a la

PNL presentada por el Grupo Socialista, que instaba a la Junta a “reconocer la trayectoria del diálogo social en Castilla y León, su marco jurídico actual y el acierto de su práctica institucional” y garantizar “un apoyo adecuado y efectivo a esta institución, así como a las organizaciones sindicales y empresariales que forman parte de la misma, evitando ataques derivados de posiciones ideológicas extremas que atentan contra la estabilidad del diálogo social”. Sólo Vox votó en contra.

El 15 de diciembre el Consejo de Gobierno aprobó la oferta de empleo público para el año 2022, que se eleva a 3.217 plazas; y una semana después, la convocatoria de los procesos selectivos extraordinarios para estabilizar a casi 6.000 profesionales del SACYL, una oferta sin precedentes en la historia nuestro sistema sanitario público.

2. Produccion normativa

Ya hicimos referencia a la Ley 1/2022, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 7/1987 por la que se regula el procedimiento de designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León . La Ley 2/2022, de 1 de diciembre, de rebajas tributarias en la Comunidad Autónoma de Castilla y León apuesta por una rebaja impositiva selectiva como fórmula para disminuir la presión fiscal que soportan familias, autónomos y empresas, afectadas por la pérdida de poder adquisitivo y la alta inflación. En concreto, se reduce en medio punto (del 9,5% al 9%) el tramo de la escala autonómica del IRPF para los primeros 12.450 euros declarados. Supone unos 35 euros por contribuyente, con efectos desde el 1 de enero de 2022. Con el fin de impulsar una fiscalidad diferenciada y favorable al mundo rural y fomentar la natalidad, incluye también un incremento de la cuantía deducible en el IRPF por nacimiento o adopción en función del número de hijos, de la que pueden beneficiarse los residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes. Y algunas medidas coyunturales en materia de transportes y servicios veterinarios.

La Ley 3/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2023 dota a la Junta de 13.809 millones de euros (un 12,35% más que en 2021) para impulsar la actividad económica, asegurar la cohesión social y territorial y mantener unos servicios públicos de calidad. Se destinan a gasto social (sanidad, educación, familia, vivienda, ayudas a colectivos con dificultades específicas) 8 de cada 10 euros. Se reducen significativamente los impuestos a empresas y familias, con unos beneficios fiscales que aumentan un 60% y alcanzan los 600 millones de euros: la Junta deja de ingresar 515 millones por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, se reservan 19,6 millones para la puesta en marcha del “cheque bebé” y se incluye como enmienda de última hora una desgravación en el IRPF para familias numerosas. La partidas destinadas a inversiones se elevan a 2.534 millones de euros, un 55,4% más que en 2021. Pero también es verdad que se disparan los fondos que llegan de Europa y los ingresos que entrega a

cuenta el Ministerio de Hacienda crecen un 20% respecto a 2021 (ascienden a 8.136 millones).

Como ya señalamos, el proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas remitido por la Junta en octubre no llegó a aprobarse. Contenía una serie de medidas tributarias, financieras y de organización y gestión administrativa, como el aumento de la deducción en el IRPF por alquiler, adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes en zonas rurales.

En 2022 se dictaron cuatro Decretos-leyes. Mediante el primero de ellos, fechado el 20 de enero y convalidado por la Diputación Permanente el 3 de febrero, se aprobó el incremento (de entrada un 2%) de las retribuciones para el ejercicio 2022 en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, convalidado por el Pleno extraordinario del 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica, es una norma “ómnibus” que modifica 17 leyes para agilizar y asegurar la efectiva ejecución de los fondos europeos (flexibilizando plazos y limitaciones en la convocatoria subvenciones y proyectos, por ejemplo), pero contiene asimismo una serie de medidas en materia de vivienda y de urbanismo, evaluación y sostenibilidad ambiental (como los criterios para la autorización de proyectos de energías renovables), política forestal, ahorro y eficiencia energética y servicios sociales (como el incremento de la Renta Garantizada de Ciudadanía).

Mediante el Decreto-ley 3/2022, de 20 de octubre, convalidado por el Pleno del 30 de noviembre, se modifica la regulación de la prestación económica frente a situaciones de deuda hipotecaria prevista en la Ley 4/2018, para ampliar el umbral de renta de los solicitantes hasta cuatro veces el IPREM y permitir así que un mayor número de personas y familias puedan acogerse a estas ayudas. Finalmente, el Decreto-ley 4/2022, de 27 de octubre, modificó el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y volvió a actualizar las retribuciones de los empleados públicos para 2022 en aplicación de lo previsto en el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre. Experimentan un incremento adicional del 1,5%, con efectos desde el 1 de enero.

En el estrato infralegal, podemos destacar el Decreto 5/2022, de 11 de marzo, que crea el registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia para la prestación de ayuda para morir; el Decreto 24/2022 de 16 de junio, que regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración; el Decreto 27/2022, de 23 de junio, que regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad; el Decreto 34/2022, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León; el Decreto 36/2022, de 22 de septiembre, que regula los procedimientos de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar pue-

tos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y se crean y regulan las bolsas de trabajo autonómicas para la provisión interina de dichos puestos; los Decretos 37, 38, 39 y 40/2022, de 29 de septiembre, que establecen la ordenación y el currículo de la educación infantil, primaria, secundaria y el bachillerato en la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y el Decreto 49/2022, de 22 de diciembre, que desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración autonómica, dando cumplimiento a lo dispuesto en Ley 7/2019, que implantó dicha carrera.

3. Conflictividad

Mediante la Sentencia 99/2022, de 13 de julio, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y declaró inconstitucionales y nulos por motivos competenciales varias disposiciones de la Ley 4/2021 de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León que permitían la caza del lobo al norte del río Duero previa obtención de la autorización administrativa autonómica. Para la mayoría del Tribunal esa previsión infringe la normativa básica sobre medio ambiente que corresponde al Estado de acuerdo con el art. 149.1.23 CE. Conviene recordar que la Orden TED/980/2021, dictada como norma con carácter básico el 20 de septiembre (con posterioridad a la ley impugnada), incluyó al lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) en toda la península ibérica y resulta aplicable por tanto a las poblaciones de lobo situadas al norte del Duero. Se frustra así el intento de blindar la caza del lobo en Castilla y León. Los magistrados E. Arnaldo y C. Espejel sostienen en su Voto Particular conjunto que dicha orden ministerial no puede ser considerada ni formal ni materialmente como básica. Una precisión más sobre este recurso: en virtud del acuerdo alcanzado el 7 de abril por la Comisión de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Estado en relación con la Ley 4/2021, ambas partes habían considerado resueltas las discrepancias y concluida la controversia planteada en lo referente a otros cinco preceptos de la Ley impugnada.

En febrero, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Valladolid) del TSJCyL declaró nulo de pleno derecho el Decreto 10/2018 que había modificado un Decreto anterior que regulaba la conservación de las especies cinegéticas. Y lo hizo por dos motivos: porque en su elaboración el informe preceptivo del Consejo Regional de Medio Ambiente fue emitido cuando la composición del mismo había sido declarada ilegal por esa misma Sala y por vulneración del principio de transparencia ya que no se pusieron a disposición de los miembros del órgano asesor, antes de la reunión, los datos e informes científicos que servían de base al proyecto de decreto. Una sentencia de la misma Sala, fechada el 6 de julio, estimó el recurso promovido por el sindicato CSIF y anuló el Decreto 10/2021 que aprobó el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos, al

considerar que no hay ningún plazo para su aplicación, que no se dota de recursos adecuados a los servicios de extinción y no distingue entre bomberos profesionales y voluntarios (no garantiza de hecho la presencia de bomberos profesionales en la prestación del servicio contra los incendios). Además, el plan se extralimita en cuestiones como la distribución de parques de bomberos, tipología, organización o estructura, que no son competencia de la Junta.

Otra sentencia de dicha Sala, dictada el 28 de septiembre, estimó el recurso contra la resolución de la Consejería de Familia que denegó la solicitud de acceso a la información sobre la incidencia de la Covid-19 en centros residenciales formulada por un medio digital y obligó a la Junta a facilitar los datos de las personas contagiadas y fallecidas en todas y cada una de las residencias, incluidas aquellas de las que no era titular la Administración regional.

4. Relaciones de cooperación

En el apartado de convenios con la Administración General del Estado y otras instituciones o entidades del Estado, podemos reseñar los suscritos por la Consejería de Cultura con varios ministerios para la conmemoración del VII Centenario de la catedral de Palencia (27/01) y el V Centenario de los Comuneros *-El tiempo de la libertad-* (22/03); el convenio entre MUFACE, el ISFAS y la MUGEJU y la Gerencia Regional de Salud para la prestación en zonas rurales de determinados servicios sanitarios a los mutualistas (08/02); el convenio entre el IMSERSO y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para posibilitar la interoperabilidad de los sistemas de información en materia de atención a la dependencia (19/07); el convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la ley 39/2006 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 2022 (26/10); el convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (26/07); el convenio entre la Consejería de Movilidad y Transformación digital y RENFE sobre bonificación tarifaria en transporte ferroviario de viajeros residentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (02/12) o el convenio con el Ministerio de Justicia en materia de acceso a datos sanitarios de interés forense (19/10). A esta relación cabría añadir los convenios suscritos con el CGPJ y la Fiscalía General del Estado en materia de formación continua de Jueces y magistrados (27/07) y Fiscales (21/10) para el año 2022.

En el ámbito de la cooperación horizontal, destaca la Adenda al Convenio de colaboración entre las Comunidades de Madrid y Castilla y León “para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de via-

jeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia”, que fue ratificada por el Pleno celebrado el 15 de diciembre y comunicada a las Cortes Generales. Mediante esta Adenda se prorroga por otros 4 años el convenio suscrito en 2018 para reducir el precio del servicio de transporte a los ciudadanos que se desplazan con frecuencia entre las provincias de Ávila y Segovia y la de Madrid.

1. Introducción

En el año 2022, además de conmemorarse los 40 años del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al fin la pandemia de Covid-19 ha ido paulatinamente debilitando su impacto y perdiendo protagonismo político, jurídico e institucional, para dar paso a un período de mayor “normalidad”, manteniéndose siempre la estabilidad institucional, aunque cuanto más nos aproximábamos al final del año más se ha ido haciendo notoria la proximidad de las elecciones autonómicas de 2023.

Desde luego, la dinámica parlamentaria e institucional no ha dejado de estar marcada por las diferencias entre el partido que ostenta la mayoría absoluta y el mayoritario de la oposición; pero ello no ha impedido la aprobación de algunas iniciativas por unanimidad. Y tampoco puede dejar de destacarse que el Gobierno autonómico, y en especial su presidente, no han tenido problema alguno en marcar todavía más las diferencias con el Gobierno central en algunos aspectos clave, como la reforma de los delitos de sedición y malversación o la política fiscal, pero incluso también al desmarcarse de las críticas más intensas de su partido al líder de la oposición a nivel estatal.

De alguna manera, Castilla-La Mancha parece destacarse por un “perfil propio” en algunos aspectos políticos e institucionales, y así es aquí donde hemos podido ver, por ejemplo, la aprobación por unanimidad de la llamada “ley LGTBI”, algo seguramente llamativo o imposible en otros lugares. Además de esta ley, cabe apuntar la trascendencia de la Ley de Aguas (sin embargo, inmediatamente reformada para suspender la aplicación del canon medioambiental que prevé) o la Ley de la Viña y del Vino, entre otras.

También cabe destacar en esta introducción la puesta en funcionamiento de un nuevo órgano de control (o para mejor decir, recuperación de uno que ya existió), como es la Cámara de Cuentas.

2. Actividad político-institucional

2.1. Consejo de Gobierno

El Gobierno monocolor apoyado por una sólida mayoría absoluta se ha mantenido sin cambios, ni en su estructura ni en su composición. Tan solo

cabría mencionar una asignación temporal de competencias al vicepresidente por razón de enfermedad, en virtud del Decreto 111/2022, de 11 de octubre, por el que se asignan temporalmente las funciones de consejero de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural al vicepresidente de la Junta de Comunidades (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 13 de octubre).

2.2. Cortes de Castilla-La Mancha

El funcionamiento de la cámara parlamentaria se ha seguido caracterizando en 2022 por la normalidad y la estabilidad derivada de una sólida mayoría absoluta del Grupo Socialista, no pocas veces aumentada con los votos de Ciudadanos, y en ocasiones convertida incluso en unanimidad gracias al apoyo del Grupo Popular; siendo estos tres los únicos grupos que componen esta cámara de 33 diputados, una de las más reducidas en número de diputados en todo el Estado, y sin duda la de menor número de diputados en relación con la población de la comunidad. Conviene apuntar que esta circunstancia, tan criticada en su momento, parece haber arraigado como característica de este parlamento, ya que no existen siquiera intentos o propuestas de reformarlo para su ampliación, que el presidente explícitamente no ha considerado urgente durante este año 2022.

Las relaciones entre los tres grupos parlamentarios se han caracterizado por un rechazo habitual de la cámara a las propuestas del PP, que a su vez suele oponerse a las propuestas del grupo mayoritario, el mayor entendimiento que este grupo ha tenido con Ciudadanos tampoco ha sido especialmente intenso en este año, aunque en todo caso no han faltado apoyos en determinadas iniciativas.

Nos referiremos a la actividad legislativa en el apartado específico. Aquí podemos ofrecer los datos principales de la función de control, que han sido 43 interpelaciones, 260 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (sustanciadas 81), 150 preguntas con respuesta escrita (contestadas 142), 1018 peticiones de documentación (contestadas 1016). También se han presentado 17 peticiones de comparecencia de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno (sustanciadas 4), y 32 (presentadas y sustanciadas) ante las comisiones.

En lo relativo a la función de orientación política, cabe destacar como es habitual la frecuencia de los debates generales (109 presentados, 56 sustanciados), seguidos habitualmente de la aprobación de resoluciones, así como el dato de una sola Proposición No de Ley aprobada por el Pleno, entre 24 presentadas.

Conviene detenerse en la mención de algunas de las resoluciones sobre debates generales, ya que estas permiten no solo visualizar de forma muy nítida qué temas o problemas han tenido protagonismo en la Comunidad Autónoma, sino también conocer la línea en la que la mayoría de la cámara (o a veces la totalidad) se ha posicionado sobre esas cuestiones. Como se verá y cabe imaginar, la gran mayoría de esas resoluciones han sido aprobadas a

propuesta del Grupo Socialista, incluso en algunas ocasiones en las que el debate era propuesto por otros grupos.

A título de muestra, podemos mencionar la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la repercusión en el sector de la ganadería de Castilla-La Mancha de las recientes declaraciones del ministro de Consumo en las que responsabiliza a dicho sector de perjudicar la salud de los ciudadanos (la propuesta de debate acumulaba iniciativas parlamentarias presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos y por el Grupo Parlamentario Popular, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 157, de 14 de enero); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con Debate General relativo al impacto en la calidad de vida de los ciudadanos de Castilla-La Mancha ante el alza de los precios energéticos y de la inflación registrada en estos últimos meses (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 159, de 21 de enero); la Resolución del Pleno de las Cortes propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo a la situación de los Fondos Next Generation en Castilla-La Mancha y su estado de ejecución (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 164, de 18 de febrero); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la decisión tomada por el Gobierno de España de abandonar la posición de neutralidad y el consenso de las resoluciones de Naciones Unidas respecto al Sáhara Occidental y alejado de las posiciones expuestas por los diferentes grupos políticos incluidos en el “Intergrupo para el Sahara” creado en las Cortes de Castilla-La Mancha; o la Resolución propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la inmediata y necesaria bajada de impuestos en Castilla-La Mancha y en España (ambas en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 173, de 1 de abril); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General sobre el estado de la sanidad de Castilla-La Mancha y la gestión sociosanitaria del Gobierno de Castilla-La Mancha desde el inicio de la pandemia de la Covid-19 hasta la actualidad (acumulan iniciativas parlamentarias presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos por el Grupo Parlamentario Popular, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 193, de 8 de julio); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la adopción urgente de medidas para la evitación y prevención de la ocupación ilegal (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 198, de 9 de septiembre); o la Resolución propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista en relación con el Debate General relativo a las declaraciones en pandemia del presidente de Castilla-La Mancha, don Emiliano García-Page, relacionadas con los independentistas, y su repercusión para nuestra región (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 217, de 27 de diciembre).

La única proposición no de ley ante el Pleno aprobada ha sido la relativa a mejora del tratamiento y prevención de los Trastornos de Conducta Alimenticia (TCA), presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Ciudadanos (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 175, de 8 de abril).

Como es habitual, hay que destacar también el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, conocido como “debate sobre el estado de la región”, y que tuvo lugar en el Pleno los días 4 y 5 de octubre de 2022 (Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 84). El aspecto que más fue destacado de este debate fue el anuncio del presidente de llevar a cabo deducciones fiscales que según el presidente afectarán al 88% de la población, aunque la oposición las consideró “escasas” (por ejemplo, *La Tribuna*, 5 y 6 de octubre de 2022). Desde la perspectiva de las resoluciones, de acuerdo con el Reglamento cada grupo puede presentar siete propuestas, que suelen acumular pronunciamientos sobre las más variadas cuestiones. En este caso fueron aprobadas exclusivamente las siete presentadas por el Grupo Socialista (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 202, de 6 de octubre).

2.3. Consejo Consultivo

Hay que registrar un cambio en su composición, debido a la renuncia del consejero Fernando Andújar, quien pasaría a presidir la Cámara de Cuentas. Para su sustitución el Consejo de Gobierno nombró a José Miguel Mendiola García, mediante Decreto 48/2022, de 7 de junio (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 9 de junio).

Por lo demás, el Consejo ha desarrollado sus funciones con normalidad, habiendo recibido 399 consultas y emitido un total de 353 dictámenes, de los cuales 59 se han referido a reglamentos y disposiciones de carácter general; 279 han versado sobre actos administrativos (destacando siempre los relativos a responsabilidad patrimonial), 14 sobre urbanismo y uno solo ha recaído sobre un convenio.

2.4. Cámara de Cuentas

Como se recogió en el informe correspondiente al año 2021, esta institución ha sido creada por ley en diciembre de ese año (o, por mejor decir, “recuperada”, ya que había existido con el nombre de Sindicatura de Cuentas hasta su supresión en la legislatura 2011-2015).

Durante el año 2022 se ha llevado a cabo la efectiva constitución de este órgano fiscalizador, con el nombramiento como presidente de Fernando Andújar Hernández (Resolución del presidente de las Cortes de 03/06/2022, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 6 de junio), como secretaria general de Milagros Ortega Muñoz (Resolución de la Cámara de 07/07/2022, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 11 de julio) y como auditores de Tomás Hervás Lorite (Resolución de la Cámara de 07/07/2022, Diario Oficial de

Castilla-La Mancha de 11 de julio), Alicia Martínez Rubio (Resolución de 05/09/2022, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de septiembre), y Pedro García Iniesta (Resolución de 05/09/2022, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de septiembre). De este modo ha podido comenzar a ejercer sus funciones con normalidad.

3. Actividad normativa

En el año 2022 se han aprobado 9 leyes, una más que en el año 2021, y algo menos, aunque no muy lejos de los años anteriores de esta legislatura.

Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha

Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Ley 3/2022, de 18 de marzo, por la que se modifica parcialmente el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre

Ley 4/2022, de 22 de abril, por la que se suspende la aplicación del Canon Medioambiental del Agua previsto en la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha

Ley 6/2022, de 29 de julio, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha

Ley 7/2022, de 29 de julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha

Ley 8/2022, de 4 de noviembre, por la que se modifica la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha

Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023

A continuación, realizaremos un breve comentario de algunos aspectos relevantes de las leyes de mayor interés. La Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha contiene algunos de los aspectos más típicos de las llamadas “leyes de acompañamiento”, en particular la modificación de algunos aspectos de determinados tributos propios y cedidos, con modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias y de la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, además de las medidas para un funcionamiento más eficiente de la Administración regional.

De gran trascendencia es la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo antecedente legislativo es la Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua de Castilla-La Mancha, que ahora queda derogada, al igual que la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. La nueva ley pretende llevar a cabo una regulación amplia de la materia, cuya trascendencia en la comunidad parece casi imposible exagerar. La Exposición de Motivos proclama el objetivo de “garantizar a su ciudadanía el acceso sostenible al agua potable en cantidad y calidad suficiente, y a asegurar que el agua utilizada es devuelta al medio receptor en condiciones adecuadas que respeten el medio ambiente y la biodiversidad”, que puede resumirse con las ideas de cantidad, calidad y sostenibilidad, para cuyo logro es necesario disponer de infraestructuras eficaces y eficientes. Con este fin se aprueba una regulación de 118 artículos divididos en 7 títulos además del preliminar, que se dedican al régimen de competencias y organización administrativa, a la planificación, a las normas esenciales para la prestación del servicio, a las obras y contratación, régimen económico-financiero, normas adicionales de protección ambiental, y por último, al régimen sancionador, todo ello además de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales, así como cuatro anexos. La Ley declara de interés regional de la Comunidad Autónoma las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Junta de Comunidades, correspondientes al abastecimiento en alta de agua y a la depuración de aguas residuales, así como las infraestructuras de reutilización de aguas residuales regeneradas. No es posible en este comentario realizar un análisis más detenido, pero sí enfatizar su trascendencia. De acuerdo con la normativa europea, la ley preveía un canon medioambiental al uso del agua, ya que Castilla-La Mancha era una de las pocas comunidades autónomas que todavía no lo había incorporado a su legislación; pero este aspecto ha sido muy prontamente suspendido.

En efecto, la Ley 4/2022, de 22 de abril, por la que se suspende la aplicación del Canon Medioambiental del Agua previsto en la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, lleva a cabo una suspensión, en todos sus efectos, las disposiciones de los capítulos II y III del Título V de la Ley 2/2022. Dicha suspensión se justifica por el cambio de contexto económico derivado de la invasión de Ucrania por Rusia.

Por su parte, la Ley 3/2022, de 18 de marzo, por la que se modifica parcialmente el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, se limita a introducir en esta norma alguna modificación que ya había sido aprobada por la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, pero que ha sido declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2022, de 8 de febrero, a la que más tarde nos referiremos. La reforma se justifica porque el motivo de la inconstitucionalidad era precisamente que los conte-

nidos de esa modificación exceden del que es propio de una ley presupuestaria, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

De gran trascendencia es la Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha, que, tras la aceptación de algunas enmiendas del PP y Ciudadanos, ha sido aprobada por unanimidad en la cámara regional. Se trata de una amplia regulación compuesta por 66 artículos, más las disposiciones adicionales, derogatoria y finales. Su objetivo, explicitado en la Exposición de Motivos, es “la consolidación y ampliación de los derechos de personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales o trans e intersexuales, y la adopción de medidas concretas mediante la puesta en marcha de políticas públicas que garanticen el libre desarrollo de la personalidad, evitando situaciones de discriminación y violencia”. El texto se estructura en un Título Preliminar y cinco títulos, dedicados respectivamente a la igualdad de trato, de oportunidades y no discriminación; a las atribuciones, organización y gestión de las políticas públicas en la materia; a las propias políticas públicas para promover la igualdad en la diversidad de las personas LGTBI (incluyendo medidas en los ámbitos de bienestar social; familiar; salud; educativo; cultura, ocio y deporte; empleo, empresas y turismo, migraciones y cooperación internacional al desarrollo; comunicación e información; protección ciudadana; y ámbito rural); a las medidas para garantizar la igualdad de las personas LGTBI; y al régimen sancionador. Entre las previsiones concretas, y a título de muestra, cabe citar la prohibición expresa de terapias de conversión, aversión o contracondicionamiento que busquen modificar y patologizar la orientación sexual, la identidad sexual, el desarrollo sexual o la expresión de género de las personas LGTBI; la regulación del consentimiento en los tratamientos sanitarios y la adecuación de la documentación a la diversidad sexual de las personas; o las relativas a los programas y contenidos educativos y las actuaciones de los centros educativos, con el fin de que estos promuevan la igualdad y no discriminación a las personas LGTBI. Frente a las polémicas que han acompañado a la tramitación de la legislación estatal en la materia, es positivamente llamativo el consenso conseguido en la comunidad.

Por su parte, la Ley 6/2022, de 29 de julio, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha, sustituye a la anterior legislación del año 2003, actualizándola y adecuándola a la normativa europea, para ofrecer una regulación global de este sector, tan importante en la región. Se compone de 60 artículos, más las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales, que se estructuran en siete títulos, dedicados respectivamente a la viña; al control en materia de viticultura; al vino; a la calidad de los vinos; al control y la trazabilidad; al fomento vitivinícola y la vertebración del sector; y al régimen sancionador.

La Ley 7/2022, de 29 de julio, Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha, procede esencialmente a modificar la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Am-

biental de Castilla-La Mancha y otras normas autonómicas, para adecuarlas a las previsiones del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que contiene en su capítulo III medidas con vigencia temporal para la agilización de los proyectos de energías renovables con la finalidad de acelerar la descarbonización y reducir la dependencia energética.

La Ley 8/2022, de 4 de noviembre, por la que se modifica la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, se limita a adaptar la legislación autonómica a la reciente modificación de la legislación electoral general llevada a cabo por Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero, en lo relativo a la eliminación del llamado “voto rogado”.

Por último, la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023 incluye el contenido habitual de este tipo de leyes de vigencia anual, aprobando en general créditos por importe de 12.431.575.550,00 euros, lo que supone unos 158 millones más que los presupuestos del año anterior, es decir, un incremento próximo al 1,27%.

También cabe mencionar algunos decretos de especial trascendencia, como el Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 2 de marzo); el Decreto 14/2022, de 1 de marzo, por el que se crea y regulan las funciones, composición y funcionamiento del Comité de Bioética de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 11 de marzo); el Decreto 98/2022, de 6 de septiembre, de medidas de agilización de los procesos selectivos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de septiembre), o los decretos que aprueban los currículos de todos los niveles educativos para adaptarlos a la LOMLOE y la nueva normativa básica estatal (todos ellos en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 14 de julio).

4. Relaciones de colaboración y conflicto

En el ámbito de la conflictividad constitucional (en sentido amplio) hay que hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2022, de 8 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular contra el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. La mencionada ley daba nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de Hacienda de

Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, y suprimía su anterior segundo párrafo, el cual, en el caso de subvenciones concedidas de forma directa por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública obligaba al Gobierno regional a informar periódicamente al Parlamento autonómico. El Tribunal recuerda su doctrina sobre los límites del contenido de las leyes presupuestarias, lo cual, aplicándolo al caso, conduce a declarar la inconstitucionalidad del precepto reformado. Sin embargo, como ya se ha mencionado, durante el mismo año 2022 se ha procedido a una reforma similar de la Ley de Hacienda, pero a través de una ley ordinaria.

Por lo demás, en las relaciones con el Estado, desde una perspectiva institucional, se ha mantenido la normalidad y la total corrección, y ello con independencia de que la pertenencia de ambos presidentes al mismo partido político no ha impedido con frecuencia los posicionamientos del presidente autonómico en un sentido discrepante con determinadas medidas o políticas del Gobierno estatal, en especial en lo relativo a la reforma de la malversación y la supresión del delito de sedición, contra los que fue especialmente contundente (*La Tribuna*, 14 de diciembre de 2022). Todo ello no ha impedido que la Comunidad Autónoma se haya mostrado razonablemente satisfecha con las posturas del Gobierno central relativas al agua y al trasvase Tajo-Segura, que probablemente conllevarán una reducción muy significativa de la cantidad de agua trasvasada.

Por último, en lo relativo a la relación con otras comunidades autónomas, hay que apuntar el convenio con la Comunidad Autónoma de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades, que el Pleno de las Cortes aprobó en julio (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 196, de 29 de julio).

1. Avances en el diálogo con el Estado y tensiones dentro del gobierno de coalición, que llevan a su fractura

En la crónica del año 2021 se daba cuenta de la compleja formación del nuevo gobierno de coalición, de la reducción de la tensión con el gobierno del Estado tras los indultos y la creación de la mesa de diálogo y se afirmaba que ello “parece apuntar a un cambio del marco general de las relaciones entre el Estado y la Generalitat y a una mayor preocupación del gobierno autonómico por la gestión del autogobierno”. También se hacía mención a las tensiones internas dentro del gobierno entre ERC y JuntsxCat.

El año 2022 ha confirmado la rebaja de tensión con el gobierno del Estado, la continuidad de la mesa del diálogo y su traducción en algunos acuerdos importantes, pero también se ha asistido al aumento de la tensión interna dentro del gobierno catalán, lo que llevó a la fractura de la coalición. Tensión en buena medida debida por la posición diversa en relación a la mesa del diálogo y a las relaciones con el gobierno del Estado.

La tercera reunión de la mesa de diálogo celebrada el 27 de julio se cerró con cuatro acuerdos: activar reformas legislativas, salvaguarda de la legalidad, blindar la nueva ley del catalán en la escuela e impulsar el catalán en el Senado y la Eurocámara.

Los dos primeros acuerdos se expresan con frases ambiguas que encierran no obstante contenidos importantes. La activación de reformas legislativas se refería de modo principal a reformas en el código penal que incidieran en la situación de los procesados por la organización del referéndum sobre la independencia de Cataluña. Este acuerdo se ha traducido en la reforma del código penal, del que desaparece el delito de sedición, que pasa a llamarse “desórdenes públicos agravados” (con una pena de tres a cinco años de prisión e inhabilitación de seis a ocho años) y la modificación del delito de malversación, del que se diferencia los casos en los que no ha existido apropiación de fondos públicos, creándose un nuevo delito por enriquecimiento injusto. La reforma, que se aprobó con 140 votos a favor y 118 en contra y tres abstenciones, se publicó en el BOE de 23 de diciembre y entró en vigor el 4 de enero de 2023.

La tramitación de esta reforma, que se ha llevado a cabo con urgencia, ha estado sometida a una fuerte tensión política y mediática. Se ha acusado al gobierno del Estado de traicionar a España, de modificar el código penal según los intereses de golpistas y de los que quieren destruir España, con el único fin de mantenerse en el poder con los votos independentistas de ERC y Bildu. El gobierno del Estado defiende la reforma justificando la necesidad de adecuar los tipos penales a la realidad y al derecho de otros Estados europeos, y a la voluntad de rebajar la tensión dentro de Cataluña, gracias a lo cual la situación social es mucho mejor hoy que en el año 2017. Al mismo tiempo, se logran acuerdos para aprobar los presupuestos generales del Estado con los votos de ERC, y el PSC se ofrece a apoyar los presupuestos de la Generalitat (acuerdo no cerrado al finalizar el año).

El acuerdo relativo a salvaguardar la legalidad parece incluir la renuncia a la vía unilateral para lograr la independencia, aunque no está claramente expresado. Al final del año ERC volvió a plantear la necesidad de un referéndum, si bien lo proponía por la vía de un acuerdo y en su caso previa reforma constitucional.

El acuerdo sobre el tema de la lengua lo trataremos más adelante.

Los problemas con el gobierno del Estado no desaparecieron, y tuvieron episodios de especial intensidad. Uno de ellos fue la sentencia sobre el uso del catalán en las aulas, que acabamos de citar, pero seguramente la mayor tensión se produjo cuando se hizo público el espionaje a políticos independentistas catalanes por la organización PEGASUS.

Según el centro de investigación The Citizen Lab se habían llevado a cabo actos de espionaje contra políticos independentistas catalanes utilizando la organización privada PEGASUS. La cuestión era conocer quién había sido espiado, quien había pagado y ordenado el espionaje y con qué objetivo. En particular, cuál había sido la implicación del CNI en estas actuaciones.

El gobierno central anunció que se llevaría a cabo un control interno del CNI, se cesó a su directora y se llevó la cuestión a la comisión de secretos oficiales. Actuaciones que no dieron satisfacción a las demandas de mayor transparencia e información reclamadas desde Cataluña.

Las tensiones dentro del gobierno de coalición estuvieron presentes desde el momento de su constitución, ya que ERC y JuntsxCat luchan por la hegemonía dentro del bloque independentista. Esta tensión se fue agravando a lo largo del año 2022. Con carácter general se manifiesta una discrepancia de fondo sobre la estrategia independentista. ERC apuesta por la vía del diálogo dentro de la mesa de negociación, estrategia que no comparte JuntsxCat, que defiende la confrontación con el Estado y la oposición a todo acuerdo con el gobierno central, oponiéndose por ello a dar apoyo a los presupuestos. Otros episodios agravan la tensión. Así, cuando ERC vota a favor del cese de Laura Borrás como presidenta del Parlamento al haberse abierto juicio oral contra la misma por un presunto delito de prevaricación.

La tensión explota cuando en un pleno parlamentario, el 28 de septiembre, JuntsxCat propone que el presidente Sr. Aragonés se someta a una cuestión de confianza del Parlamento, acusándolo de no estar cumpliendo el programa del Gobierno y la hoja de ruta independentista. El presidente interpretó la propuesta como una grave deslealtad y recriminó al vicepresidente Sr. Puigneró, de JuntsxCat, por no haberle advertido de esta petición, razón por la cual lo cesa como vicepresidente. Ante este hecho, JuntsxCat, dividido internamente sobre lo que se debía hacer, decide someter a sus bases la continuación dentro del Gobierno. Las bases acuerdan la salida del gobierno (55,73% a favor de salir, 42,39% a favor de continuar y 1,88% en blanco). El 7 de octubre JuntsxCat rompe la coalición y pasa a la oposición. Como consecuencia siete consellers abandonan el Gobierno. El presidente Aragonés, cuyo gobierno se ha quedado con el apoyo de 33 diputados, reacciona rápidamente y nombra siete nuevos consellers y conselleres, incorporando personas relevantes vinculadas a otras fuerzas políticas. Así, nombra conseller de derechos sociales a Carles Campuzano, antiguo diputado y militante de CDC, Joaquim Nadal conseller de Universidades, antiguo militante y diputado del PSC, y a Gemma Ubasart, consellera de Justicia, antigua militante y diputada de Podem.

La confrontación con JuntsxCat se agrava. Este partido se niega en principio a aprobar los presupuestos (que de hecho habían elaborado), lo que fuerza a ERC a buscar el apoyo de otros partidos, lo que como hemos dicho no se logra antes de finalizar el año y fuerza a tener que aprobar un Decreto-ley, el 15/2022 de 20 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria. Por otro lado la confrontación llega a la calle, con los abucheos a los miembros del gobierno en los actos conmemorativos de los cinco años del referéndum del primero de octubre. Esta tensión en la calle ya se había manifestado en la celebración de la diada del 11 de septiembre.

Las divergencias entre ERC y JuntsxCat se trasladan también a las principales asociaciones independentistas. Mientras Omnium apuesta por una estrategia conjunta y abrir un nuevo ciclo, la ANC defiende abiertamente la vía de la confrontación y la unilateralidad. El presidente de Omnium, Sr. Antich, fue abuchado en los actos de celebración del quinto aniversario del primero de octubre.

2. El conflicto sobre el uso de la lengua catalana en las aulas.

En la crónica del año anterior ya dimos cuenta del conflicto jurídico planteado en torno al uso del castellano en las escuelas. Hay que recordar que el 16 de diciembre de 2020 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó una sentencia en la que establecía que en las escuelas se debía garantizar un mínimo de uso del 25% de la lengua castellana como lengua vehicular. Recurrida en casación la sentencia el recurso se inadmitió por Auto de 23 de noviembre de 2021. En el año 2022 el problema se ha trasladado a la ejecución de la sentencia de 2020. Ante la inactividad del gobierno catalán para ejecutar

la sentencia, la Asociación por una escuela bilingüe requirió al Tribunal Superior de Justicia para que la llevara a efecto.

El Tribunal Superior de Justicia dictó un auto, el 9 de mayo, sobre la ejecución inmediata de su sentencia, con el fin de garantizar que todos los alumnos/as reciben de forma efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen que no podrán ser inferiores al 25% en uno u otro caso.

Con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia se llegó a un acuerdo entre los partidos políticos ERC, PSC, En Comú Podem, e inicialmente JuntsxCat, para redactar un Decreto-ley que respetara la voluntad de la sentencia. Se aprobó así el Decreto-ley/Ley 8/2022. Estas normas tenían en principio el aval del gobierno del Estado, pues como hemos apuntado, este tema se abordó en la tercera mesa del diálogo. En esta mesa se acordó defender el texto legal a pesar de no fijar porcentajes de catalán y castellano, ya que permite que los alumnos dominen las dos lenguas. Se dice que también permite acomodar los proyectos lingüísticos a la realidad social del centro educativo, manteniendo el catalán como lengua normalmente vehicular con el aprendizaje y el uso curricular del castellano garantizado, adoptando los currículums a criterios pedagógicos. El Tribunal Superior de Justicia entendió que la ley no daba cumplimiento a su sentencia, pero al estar establecida la ejecución en una norma con rango legal no podía incidir en la aplicación de la ley. Pero el propio Tribunal Superior de Justicia ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad, la nº 6052-2022, en relación con el Decreto-ley/Ley 8/2022, cuestión admitida a trámite por el Tribunal Constitucional el 26 de octubre de 2022.

De la Ley 8/2022 importa destacar su exposición de motivos y el contenido de su artículo segundo, reivindicando la competencia de la Generalitat en materia de lengua y estableciendo un sistema que garantice el dominio de las dos lenguas. La exposición de motivos afirma que es necesaria la adaptación puntual del régimen lingüístico general relativo a la enseñanza no universitaria que constituye el marco de proyecto educativo de los centros, en orden a alcanzar la finalidad estatutaria y legalmente establecida de garantía del dominio oral y escrito de las lenguas oficiales por parte del alumnado al finalizar la enseñanza obligatoria y en los subsiguientes estudios no universitarios, y recuerda que “de acuerdo con el art. 143 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de lengua propia, además de las competencias sobre la enseñanza que el art. 131 del Estatuto le reconoce en materia de enseñanza universitaria, en relación con las enseñanzas no universitarias obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y en relación con las enseñanzas de educación infantil”. El artículo segundo establece que “la enseñanza y el uso curricular y educativo del catalán y del castellano deben estar garantizados y tener una presencia adecuada en los currículos y en los proyectos educativos a fin de que todo el alumnado alcance el domi-

nio oral y escrito de las dos lenguas oficiales al final de la educación obligatoria. La determinación de la presencia de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria debe tener en cuenta la situación sociolingüística general, la de los centros y su entorno, los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje lingüístico, oral y escrito, de acuerdo con los instrumentos de control, evaluación y mejora de las competencias lingüísticas. El alcance de esta presencia debe determinarse exclusivamente con criterios pedagógicos y de forma singularizada para cada uno de los centros educativos, y debe realizarse desde un abordaje global, integrador y de transversalidad curricular que incluya todos los espacios educativos y los recursos de aprendizaje, incluidos los de carácter digital”.

3. La actividad normativa. Normas con fuerza de ley

A lo largo del año 2022 se ha recuperado en parte la normalidad en la aprobación de normas con fuerza de ley. Si en el año 2021 tan sólo se aprobaron dos leyes, la de presupuestos y la de acompañamiento, y 28 Decretos-leyes, en el año 2022 se han aprobado 11 leyes y 17 Decretos-leyes, y de estos últimos, tan sólo dos han estado motivados directamente por la pandemia del Covid-19, los números 1 y 5. Ciertamente aún es elevado el número de Decretos-leyes, algunos de los cuáles difícilmente pueden justificarse por la existencia de razones de extraordinaria urgencia, pero, en todo caso, y a pesar de los problemas del gobierno de coalición, se han logrado aprobar 11 leyes, algunas de singular importancia.

De entre las leyes aprobadas puede mencionarse en primer lugar la 1/2022 de 23 de marzo en materia de vivienda con la que se tratan de recuperar medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, anulados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, modificando leyes anteriores anuladas en parte (18/2007, 24/2015 y 4/2016), introduciendo algunas mejoras técnicas orientadas a agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales obligatorios. La ley regula la cesión obligatoria, el alquiler social y la expropiación forzosa temporal de viviendas vacías por causa de interés general.

Las leyes 3, 4 y 5 de 2022 introducen algunas modificaciones en órganos de singular relevancia, como el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges y la Oficina Antifrau.

La Ley 3/2022 de 6 de abril, con el argumento del retraso en la renovación de los miembros de Consell, modifica su duración en el cargo y procedimiento de renovación. Así, se establece que la duración en el cargo será de seis años y no de nueve, reiterando que no pueden ser reelegidos. Por otra parte se establece que los miembros del Consell de Garanties Estatutàries designados por el Parlamento se renuevan por mitades, cada tres años, mientras que los miembros designados por el Gobierno se renuevan, uno a uno, cada dos años (por Decreto 92/2022 de 3 de mayo se nombraron siete nuevos miembros del Consell, y el 20 de mayo se nombró al Sr. Joan Vintró presidente del

organismo). La Ley 4/2022 de 6 de abril modifica la ley del Síndic estableciendo un mandato de seis años y la prohibición total de reelección. Antes el período era de nueve años. Se justifica por razón de equiparar los mandatos con otros órganos estatutarios. La Ley 5/2022 de 6 de abril lleva a cabo la misma modificación y por las mismas razones, respecto al cargo de director/a de la oficina antifraude.

Otras leyes de singular importancia (al margen de la Ley 8/2022 sobre la lengua catalana en las escuelas, ya comentada) son la Ley 7/2022 de 12 de mayo de Universidades y la Ley 9/2022 de 21 de diciembre de la Ciencia. La Ley 7/2022 modifica varios artículos de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, para recoger más claramente el derecho a la enseñanza universitaria y a la igualdad de oportunidades, y encomienda al Gobierno el articular medidas que hagan más asequibles los gastos de residencia, comedor y transporte. Además, indica que los precios públicos de los servicios académicos universitarios deben seguir un modelo de tarificación social, con reducciones en los tramos de renta más bajos que sean superiores a los umbrales de las becas de régimen general. La Ley 9/2022 de la ciencia de Cataluña, de 21 de diciembre, quiere garantizar una ciencia al servicio de la sociedad que ponga énfasis en la innovación, la sostenibilidad, la cohesión social y el equilibrio territorial. Trata de impulsar el I+D+i como una herramienta para contribuir al bienestar de las personas, la competitividad de las empresas y la eficacia de las instituciones públicas, y se ocupa de la estabilización del personal a su servicio. También prevé que en los próximos seis meses se definan cuatro importantes planes rectores para el sistema de conocimiento del país: el plan estratégico universitario en investigación y transferencia de excelencia y las estrategias de igualdad de género en la ciencia, de ciencia abierta y de innovación y transferencia de conocimiento.

Al tratarse de la primera ley de la ciencia de Cataluña el acto de aprobación revistió especial solemnidad, con presencia de los rectores de las universidades catalanas, el nuevo conseller de Investigación y Universidades, Joaquim Nadal, el exconseller de universidades Sr. Mas Colell y directores de centros de investigación y agentes del sistema catalán de conocimiento.

También cabe mencionar la Ley 11/2022 de 29 de diciembre de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas. El objeto de la ley se establece en su artículo primero en los términos siguientes: “1. El objeto de la presente ley es crear y regular el Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial. 2. Las finalidades del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial son paliar las desigualdades sociales y fomentar la equidad territorial. 3. El Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial debe contribuir a evitar el riesgo de fractura social y hacer frente a la crisis ambiental mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los barrios y villas que sufren déficits urbanísticos, baja calidad de la edificación, carencia de equi-

pamientos y servicios, dificultades de accesibilidad, riesgos ambientales, exposición grave a los efectos de la emergencia climática, alta vulnerabilidad social y riesgos de exclusión”.

De los 17 Decretos-leyes aprobados destacaremos dos (al margen del Decreto-ley 6/2022 de 30 de mayo en materia de la lengua catalana en la enseñanza ya comentado). Por un lado el Decreto-ley 2/2022 de 14 de marzo, por el que se modifica el art. 4 de la Ley 20/2014 de 26 de septiembre de consultas no referendarias y otras formas de participación ciudadana. La nueva norma atribuye al presidente de la Generalitat y al Gobierno la facultad de promover consultas que afecten a más de un municipio, una comarca o una veguería y la facultad de convocarlos por razón de su especial trascendencia. Debe destacarse que el contenido de este Decreto-ley fue sometido al procedimiento de negociación y acuerdo entre Estado y Generalitat, para resolver las discrepancias competenciales que suscitó, de acuerdo con el art. 33,2 de la LOTC (resolución PRE/3486/2022 de 7 de noviembre).

También merece ser mencionado el Decreto-ley 9/2022 de 5 de julio de medidas urgentes en materia de alquiler de vehículos. En esta compleja materia, hay que recordar que el Real Decreto-ley 13/2018 estableció un período transitorio de 4 años durante el cual los titulares de licencias VTC podían continuar prestando el servicio de transporte intraurbano. Al finalizar el período transitorio, el Gobierno de la Generalitat, que había tenido cuatro años para ocuparse del tema, alega razones de extraordinaria urgencia para regular el tema con un Decreto-ley. Al margen de esta cuestión, la norma catalana establece las nuevas condiciones para el otorgamiento de autorizaciones VTC de ámbito urbano y para el ejercicio de esta actividad de forma extremadamente rigurosa y limitativa, con la clara voluntad de proteger al sector del taxi. Pueden traerse a colación en este punto las conclusiones del Abogado General del TJUE, Sr. Szpunar, de 15 de diciembre de 2022, asunto C-50/21, como consecuencia de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación a la normativa del Área Metropolitana de Barcelona sobre la limitación del número de licencia de VTC respecto de las de taxi, en las que concluye que esta limitación es una restricción desproporcionada a la libertad de establecimiento del art. 49 del TFUE. Mayor restricción es la que impone el Decreto-ley 9/2022, cuya conformidad con el derecho comunitario nos parece más que dudosa.

4. Actuaciones y resoluciones judiciales vinculadas al “procés”

Bajo este epígrafe damos cuenta de las principales actuaciones y resoluciones judiciales vinculadas a hechos relativos al llamado “procés” independentista.

4.1. Resoluciones de instancias europeas

Los días 24 y 25 de noviembre se llevó a cabo la vista oral en relación a la impugnación del acuerdo del Pleno de la Eurocámara de marzo de 2021 en el que, por amplia mayoría (400 a favor, 248 en contra y 45 abstenciones) se

acordó levantar la inmunidad parlamentaria a los Sres. Puigdemont y Comín y a la Sra. Ponsatí.

El TJUE, el 22 de diciembre, rechazó definitivamente el recurso del Sr. Junqueras contra la decisión del Parlamento Europeo de declarar vacante su escaño tras las elecciones de 2019.

4.2. *Sentencias del Tribunal Constitucional*

A lo largo del año 2022 el Tribunal Constitucional ha dictado un número significativo de sentencias cuyo objeto tenía que ver directamente con hechos vinculados al “procés” independentista. Destacaremos algunas de ellas.

Recursos de amparo frente a resoluciones de la Mesa del Parlamento catalán que admiten el debate de propuestas a favor del proceso independentista.

Las Sentencias 15/2022 de 8 de febrero, y 115/2022 de 27 de septiembre, estimaron sendos recursos de amparo formulados por diputados de ciudadanos del Parlamento catalán frente al Acuerdo de la Mesa del Parlamento de admitir a trámite propuestas de resolución en el marco del debate sobre la orientación general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se estima el recurso por vulneración del *ius in officium* de los recurrentes, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional en Sentencias 47 y 48/2018, al entender que las propuestas de resolución traen causa de la resolución 1/XI del mismo Parlamento declarada inconstitucional y que la Mesa conocía las resoluciones del Tribunal Constitucional que le impedían admitir la propuesta. Estas sentencias plantean el delicado tema del alcance del control por el Tribunal Constitucional de los interna corporis acta, dentro de los que se incluyen los actos sin efectos externos. Las sentencias cuentan con votos particulares de los magistrados Sr. Sáez Valcárcel y Sr. Xiol. El primero no comparte la doctrina general sobre el control de los actos de la Mesa del Parlamento, mientras que el Sr. Xiol no comparte la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional al caso concreto.

La Sentencia 65/2022 de 31 de mayo estimó el recurso de amparo de los mismos recurrentes frente al Acuerdo de la Mesa de admitir a trámite la delegación de voto de los Srs. Puigdemont y Comín. La sentencia cuenta con los votos particulares del magistrado Conde Pumpido y de la magistrada Balaguer. Posteriormente la Sentencia 97/2022 de 12 de julio desestimó el recurso de amparo del Sr. Puigdemont frente a la resolución de la mesa del Parlamento por la que se acordó no computar su voto delegado.

Recursos contra la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, 459/2019, causa penal 20907/2017, por los hechos que dieron lugar al referéndum de octubre de 2017, condenando a los imputados por los delitos de sedición y malversación. Las Sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas el año 2021 en relación a algunos imputados, ya fueron comentadas en nuestra crónica del año pasado. El año 2022 se han dictado las Sentencias 45/2022 de 28 de junio, relativa a los Sres. Junqueras y Romeva, 46/2022 de

24 de marzo, relativa a la Sra. Bassa, y 47/2022 de 24 de marzo, relativa al Sr. Forn. Los recursos se desestimaron, pero la sentencia contó con los votos particulares de los magistrados Sáez Valcárcel, Xiol y la magistrada Balaguer.

La Sentencia 87/2022 de 28 de junio desestimó los recursos de amparo, acumulados, interpuestos por el Sr. Junqueras frente a diversos trámites procesales dentro de la causa penal 20907/2012. La sentencia cuenta con los votos particulares de los magistrados Sáez Valcárcel y Xiol, y la magistrada Balaguer.

Recurso de amparo del presidente de la Generalitat Sr. Torra contra las Sentencias de la Sala de lo Civil y Penal del TSJCat. que le condenaron por desobediencia. La Sentencia 64/2022 de 10 de mayo desestima el recurso. Votos particulares de los magistrados Srs. Sáez Valcárcel y Xiol.

Los recursos de amparo interpuestos por los Srs. Comín y Puigdemont frente a las resoluciones del Tribunal Supremo, que desestimaron las impugnaciones del acuerdo de la Junta electoral central de proclamación de candidatos electos al Parlamento europeo, fueron en parte inadmitidos y desestimados en el resto por la Sentencia 144/2022 de 15 de noviembre.

4.3. *Justicia ordinaria*

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala civil y penal, en Sentencia 1/2022 de 15 de noviembre de 2022, absolvió a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña procesados por haber permitido que se debatiera en el Pleno la propuesta de resolución de JuntsxCat, ERC y CUP, de 22 de octubre de 2019, sobre los hechos del primero de octubre. La sentencia, que cuenta con un voto particular, afirma que no existía un mandato claro y específico del Tribunal Constitucional que ordenara la no admisión a trámite de la propuesta de resolución y, por otra parte, estima que la doctrina del Tribunal Constitucional no prohíbe debatir sobre la autodeterminación, lo que es muy diverso de la adopción de actos jurídicos eficaces sobre la autodeterminación.

Uno de los miembros de la Mesa, el Sr. Costa, al conocer la sentencia manifestó que no reconocía la autoridad del Tribunal Superior de Justicia para absolverle, y que el mero hecho de haberse promovido y celebrado el juicio es ya un atentado contra la democracia y la separación de poderes, por lo que afirma recurrirá la sentencia por no reconocer la inviolabilidad del Parlamento. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional, en Sentencia 58/2022 de 7 de abril, desestimó el recurso de amparo del Sr. Costa frente a las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo civil y penal, por las que se declaró competente para conocer la querrela presentada contra él por delito de desobediencia.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 9 de diciembre de 2022, desestima un recurso del Parlament de Catalunya contra un acuerdo de la Junta Electoral Central que dejó sin efecto la credencial de un diputado condenado por desobediencia. El Tribunal afirma que ya se han abordado y resuelto cuestiones

similares a las del recurso, relativas a la aplicación por la Junta electoral central del art. 6,2 de la LOREG.

5. Sentencia del Tribunal Constitucional sobre normas con fuerza de ley de la Generalitat de Cataluña

Del conjunto de sentencias dictadas en el año 2022, que han tenido como objeto recursos interpuestos frente a normas con fuerza de ley de la Generalitat de Cataluña, merecen destacarse las que han resuelto impugnaciones frente a normas que se ocuparon de los problemas de la vivienda. Sobre esta problemática ya se cuenta con las sentencias del propio Tribunal Constitucional, entre otras la 13/2019 y 16/2021 en las que ya se habían analizado las competencias de la Generalitat en materia de vivienda y la incidencia en las mismas de la competencia estatal en materia de legislación procesal.

La Sentencia 28/2022 de 24 de julio estimó el recurso del presidente del Gobierno frente al artículo único del Decreto-ley 37/2020 de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. La sentencia declara la nulidad del precepto autonómico, que introduce como requisito previo al ejercicio de acciones ejecutivas la acreditación de que se ha efectuado una oferta de alquiler social. Se entiende vulnerada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal.

La Sentencia 37/2022 de 10 de marzo es, a nuestro juicio, la más relevante. Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención 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.

La ley catalana se justificó por la particular situación del mercado de la vivienda, en el que se advertía que en los últimos años se había producido «una fuerte escalada de los precios, que en Cataluña han crecido en torno a un treinta por ciento en los últimos cinco años», lo que ha causado dificultades económicas muy graves para el acceso a la vivienda, agravadas aún más por la pandemia de Covid-19. Por ello, se dice, el acceso a una vivienda digna y asequible, debe abordarse prioritariamente con políticas públicas pero también con instrumentos del Derecho privado, lo que justifica proceder, en ejercicio de la competencia de la Generalitat en materia de Derecho civil prevista en el art. 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a una regulación propia del contrato de arrendamientos urbanos que incluye un régimen excepcional de contención de rentas de alquiler aplicable en zonas de mercado de vivienda tenso.

En la sentencia se abordaron diversas cuestiones de interés, como las competencias sobre vivienda, condiciones básicas de igualdad, legislación civil y

procesal y régimen jurídico de las administraciones públicas; derecho de propiedad y principios de dignidad humana, seguridad jurídica y tipicidad: nulidad de los preceptos que definen el objeto y ámbito de aplicación de la ley autonómica, establecen un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y las consecuencias sancionadoras de su incumplimiento, habilitan para la aplicación de porcentajes correctores y exclusión de viviendas en áreas con mercado de vivienda tenso, definen el régimen transitorio en estas mismas áreas, introducen un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos e imponen el juicio verbal como cauce procesal obligado.

En sus fundamentos jurídicos la sentencia encuadró el grueso de la materia regulada dentro de la materia de derecho civil, y recordó su doctrina sobre el alcance de esta materia y la competencia estatal para su regulación. Al examinar los preceptos impugnados concluyó que varios de ellos vulneraban la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales, declarando su nulidad. También anuló los preceptos sancionadores vinculados a la normativa anulada por vicio de competencia. Otros preceptos fueron también anulados al entender que vulneraban la competencia estatal en materia de legislación procesal, al regular las demandas judiciales que tuvieran como objeto la determinación de la renta y reembolso en contratos de arrendamiento.

Otras sentencias posteriores reiteraron esta doctrina. Así, la Sentencia 57/2022 de 7 de abril, que tuvo como objeto muchos de los preceptos ya impugnados en la Sentencia 37/2022, si bien en este caso el recurso fue interpuesto por el presidente del Gobierno. En esta sentencia se anularon otros artículos, así, los artículos 14, en parte; 16,1; 17 y 18 por vulnerar la competencia estatal en materia de legislación procesal.

La Sentencia 118/2022 resolvió el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 4 del Decreto-ley catalán 50/2020 de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. La sentencia se remite a la Sentencia 37/2022 y declara la nulidad del precepto legal que introduce un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

Finalmente damos cuenta de la sentencia de primero de diciembre de 2022, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 2,1, letras a) y b) del Decreto-ley 34/2020 de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados. La cuestión se planteó por posible vulneración de los preceptos cuestionados de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales. De nuevo con expresa referencia a la Sentencia 37/2022, cuya doctrina se dice es de directa aplicación al caso enjuiciado, se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada. La sentencia cuenta con un voto particular del magistrado Xiol.

6. Situación económica

En el año 2022 pueden darse por superados los principales problemas de la pandemia Covid-19, pero surge una nueva y grave crisis económica derivada de la guerra de Ucrania, guerra que provoca un incremento muy significativo de las materias primas, un proceso inflacionario continuado y un incremento del gasto público y, por tanto, del déficit.

Esta crisis de la economía mundial lógicamente ha afectado también a Cataluña, que a lo largo del año 2022 había entrado en un clima de reducción de la tensión con el Estado español, si bien la mayoría de empresas que trasladaron sus sedes sociales fuera de Cataluña no han regresado. Muy difícil es poder determinar cómo ha podido influir esta nueva situación política interna de Cataluña en su actividad económica que, por otro lado, se veía afectada por la crisis económica mundial. Pero si queremos dar cuenta de algunos datos objetivos sobre la situación económica catalana a lo largo del año 2022, datos que tomamos del informe Trimestral de Coyuntura catalana elaborado por la Cámara de Comercio de Barcelona en colaboración con la Universidad de Barcelona.

En términos generales el informe afirma que dentro del contexto adverso existente la economía catalana crecerá alrededor de un 4,3% de media anual, si bien las perspectivas para el año 2023 apuntan que será un año complicado en el que el crecimiento puede reducirse a un 1,6%.

La previsión optimista respecto al año 2022, a pesar de la elevada inflación, se basa en tres factores: elevado dinamismo del mercado laboral, intensa recuperación del turismo extranjero en la temporada de verano, y crecimiento de las exportaciones especialmente en el sector químico.

En el lado negativo se sitúa el deterioro de las expectativas empresariales por la crisis energética, en particular en el sector industrial, y la persistencia de la inflación que puede reducir el consumo interno.

Por lo que se refiere al mercado laboral la creación de puestos de trabajo ha seguido creciendo a buen ritmo, situándose la tasa de paro por debajo del 10%.

Otro dato significativo (datos del INE de finales de diciembre) es el relativo al recorte de distancia del PIB catalán respecto del de Madrid, que sigue en cabeza dentro del estado español. Este recorte se debe a que Cataluña creció el 5,8% y Madrid el 5,4% en el 2021.

Por lo tanto puede concluirse que el año 2022 no ha sido un mal año para la economía catalana, teniendo en cuenta el marco general de crisis económica en la que ha debido desenvolverse y la crisis interna del gobierno catalán.

Consideraciones generales

En el informe correspondiente al año 2022, último de la X^a Legislatura (2019-2023), debemos reiterar algunas cuestiones que ya se han planteado en informes previos, ya que –pese a su relevancia– siguen sin resolverse:

Ciertamente, la infra financiación sigue siendo un elemento distorsionador importante del modelo de organización territorial, contribuyendo a ahondar en las diferencias competenciales entre unas Comunidades Autónomas y otras. Por ello, la reforma del modelo de financiación se ha venido reclamando insistentemente desde la Comunitat, entendiéndose como una exigencia, ya que las diferencias intracomunitarias son patentes y repercuten en la prestación de servicios esenciales. De hecho, el año 2022 termina para la Comunitat Valenciana ocupando –junto con Murcia, como viene siendo habitual– los principales puestos entre las Comunidades con un déficit más elevado, atribuyéndose, en gran medida, a la deficiente financiación.

Ligado a ello debe destacarse, una vez más, el incumplimiento de la reivindicación histórica de ajustar las inversiones estatales al tamaño de la población. La baja inversión del Estado en la Comunitat (sólo un 42%) sigue provocando graves diferencias entre Comunidades Autónomas.

Pero, a lo largo del año, y en paralelo a la salida del Conseller de Economía Vicent Soler, el presidente de la Generalitat ha relegado su tradicional reclamación de mejora de la financiación autonómica, debido a las escasas expectativas de renovación a corto plazo. En su lugar, ha apostado por defender la idea de la denominada “España polifónica”, orientada a promover reformas tendentes a reforzar los equilibrios territoriales en España, en beneficio del papel de las autonomías periféricas. La principal reclamación en este sentido ha sido impulsar la desconcentración de instituciones estatales que tuvieran su sede en Madrid, para reforzar la presencia del Estado en los distintos territorios. Al respecto, se ha publicado un informe a principios de junio, que ha generado reacciones y un importante debate sobre su idoneidad y las dificultades de esa desconcentración. Como respuesta a esta reclamación, el Gobierno central ha establecido la voluntad de desconcentrar instituciones, pero siempre que sean de nueva creación.

Un año más, sigue varada la reforma constitucional para la recuperación efectiva del Derecho Civil Valenciano. Reivindicación que sigue viva, pero sin expectativas de solución en esta Legislatura –ni estatal, ni autonómica–, pese a estar respaldada prácticamente por todas las fuerzas parlamentarias y avalada y demandada por una mayoría política y social valenciana.

Durante este año se han conmemorado los “40 años de Estatuto de Autonomía, cuya aprobación en 1982 condujo a un profundo grado de descentralización política, asumiéndose competencias que, cuantitativa y cualitativamente, han conferido a la Comunitat un valioso nivel de autogobierno y la han dotado de una estabilidad institucional que difícilmente puede desarmarse. Para arrancar con su conmemoración se ha aprobado una declaración en la que se subraya cómo el Estatut ha sido la “piedra angular de un proyecto político que ha permitido una profunda transformación social y material en distintos ámbitos”. Conmemoración no exenta de polémica por el logo elegido “*Fent País*”, debido a las connotaciones de carácter nacionalista que encierra, y que nunca han sido pacíficas en la Comunitat. Por ello, con el objeto de visibilizar su malestar, los grupos de la oposición no acudieron al acto de conmemoración.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha anulado el Decreto de presidencia de la Generalitat de enero de 2021 que establecía restricciones a la movilidad en la Comunitat para combatir la pandemia. La sentencia es consecuencia de la decisión del Tribunal Constitucional 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 esta sentencia se declara la nulidad de los preceptos que designaban autoridades competentes delegadas a los presidentes autonómicos, atribuyéndoles potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma; la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia. En la medida en que el Decreto de presidencia de la Generalitat se había aprobado en el marco de dicha habilitación, al ser declarada inconstitucional, el Tribunal Supremo anula el art. 2.2 que acogía tal delegación, y, en consecuencia, las restricciones adoptadas al amparo del precepto.

1. Actividad Político-Institucional

Una vez descartado el adelanto electoral, en este apartado destacan durante el año 2022 importantes cambios institucionales en el primer nivel, a un año de las elecciones autonómicas. El Consell del Botànic, que recordemos está integrado por PSPV, Compromís y Unides Podem, se ha visto afectado por cambios en este primer escalón en relación con la cuota atribuida a dos de los socios:

En mayo se ha producido la renovación más importante, alcanzando a cuatro consejerías de la cuota socialista del Consell:

- Rebeca Torró como nueva consejera de Política Territorial, quien había tenido un papel destacado como secretaria autonómica de Economía en las negociaciones para la implantación en Sagunto de la Volkswagen.
- Este nombramiento ha afectado a la Consellería de Economía, donde el histórico Vicent Soler ha sido reemplazado por Arcadí España, lo que indicaba un ascenso del peso político de este último, muy cercano al President, en el núcleo del gobierno valenciano.
- El tercero afecta a la Consellería de Sanidad con la elección del jefe de servicio del hospital Clínico y profesor universitario Miguel Mínguez, sustituyendo a Ana Barceló, que había gestionado desde dicha Consellería la pandemia. Barceló ha pasado a ocupar la portavocía del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes valencianas, tras la renuncia del anterior portavoz Manuel Mata, al asumir la defensa del empresario imputado en el *caso Azud*.
- Y, en cuarto lugar, Josefina Bueno, sustituye a Carolina Pascual, en la Consellería de Innovación y Universidades. Bueno era senadora territorial, y ya había sido directora general de Universidades en la primera legislatura del Botánic.

También se han producido cambios en la cuota de Compromís:

- La dimisión de Vicent Marzá, que ocupaba la Consellería de Educación, Cultura y Deportes, aunque sin abandonar su escaño en Les Corts, reflejaba las controversias internas dentro del segundo socio de la coalición. Le sustituye la que era secretaria autonómica de Cultura, Raquel Tamarit, también de Compromís.
- *En junio la vicepresidenta Mónica Oltra y portavoz del Consell, pese a sus iniciales reticencias, ha dimitido como resultado de su imputación por el supuesto encubrimiento del caso de abusos de su exmarido a una menor tutelada. Además, Oltra ha renunciado también a su escaño en Les Corts. Adviértase que dicha renuncia afecta también a su aforamiento como parlamentaria; de modo que la inicial imputación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por esta razón, implica que el caso pasa al Juzgado de Instrucción inicial.*
- *Oltra ha sido sustituida por Aitana Más (también de IdPV), pasando a ocupar la vicepresidencia de la Generalitat, la portavocía y la Consellería de Igualdad, que desempeña la primera. Este cambio ha alterado los equilibrios internos dentro de la federación de Compromís, como federación de partidos integrada por Más Compromís (nueva denominación de la fuerza conocida tradicionalmente como Bloc), Iniciativa del Poble Valencià y Verds. Ciertamente, Oltra era el cargo más visible de la Fe-*

deración, pero no pertenecía al principal partido de la misma -Mes Compromís-. Recuérdese que en septiembre Joan Baldoví (perteneciente a Més) anunciaba su candidatura a la presidencia de la Generalitat en las autonómicas que se celebrarán en mayo de 2023.

- Las consecuencias internas han vuelto a afectar al Ejecutivo valenciano unos meses más tarde cuando la nueva vicepresidenta ha destituido, a finales de octubre, a la consellera de Transición Ecológica Mireia Mollà, con la que se había evidenciado un importante enfrentamiento. Mollà ha sido sustituida por Isaura Navarro, que hasta el momento era secretaria autonómica de Sanidad.

Evidentemente, estos cambios en el primer escalón han generado también otros cambios en los siguientes escalones del organigrama. En síntesis, un año que culmina con una importante remodelación en el Consell, que desde que inició la legislatura ha asistido a la modificación en la titularidad de 8 de las 12 Consellerías (recordemos que el año anterior se había operado la sustitución de Rubén Martínez Dalmau por Héctor Illueca); brazo del Botànic que en 2022 no se ha visto alterado, pues ya lo fue en el año anterior.

En relación con la actividad de les Corts, debe hacerse referencia a la Resolución de presidencia de carácter general 10/X, sobre el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad (BOCV 222, de 4 de febrero de 2022). Ha sido adoptada al amparo del art. 61 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que prevé que como región de la Unión Europea pueda participar en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el derecho de la Unión Europea. En efecto, Les Corts Valencianes (50 y 185 del Reglamento de las Corts Valencianes) puedan participar en dicho control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cuando sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea. Esta participación a través de dictámenes, es, pues, la que justifica esta Resolución, tratando de resolver las posibles lagunas del Reglamento de la Cámara, para asegurar su participación efectiva en la elaboración de los mismos.

En el capítulo de renovaciones, en el mes de octubre el Consejo Jurídico Consultivo ha presentado la Comunicación de la finalización del mandato de los consejeros electivos y de las consejeras electivas nombrados a propuesta de Les Corts, sin embargo, la falta de acuerdo no ha posibilitado esta renovación.

La actividad de control se ha canalizado esencialmente a través de los instrumentos ordinarios, mientras que en relación con las Comisiones de investigación se ha solicitado la creación de cinco, y todas han sido rechazadas: 3 por el Grupo Popular: sobre la gestión de los centros de menores en la Comunitat y la situación de los menores tutelados por la Generalitat Valenciana; sobre los contratos de emergencia suscritos por la Administración de la Generalitat o sus organismos públicos y entidades de derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consell para hacer frente a la Covid-19; y sobre la

actuación de la Administración de la Generalitat en relación con el incidente del tren afectado por el incendio forestal de Bejís de fecha 16 de agosto de 2022. Una presentada por el GP Vox para la investigación sobre los Centros de Información y Coordinación de Urgencias (CICU) y Servicio de Ayuda Médica Urgente (SAMU). Y una por GP de Ciudadanos sobre las presuntas irregularidades relacionadas con los contratos de emergencia suscritos por la Generalitat Valenciana para el suministro de material sanitario efectuados durante la primera ola de Covid-19.

2. Producción normativa

El año 2022 cuenta con un elevado número de Decretos-leyes (19), frente al escaso número de leyes (9), en comparación con otros ejercicios.

Leyes

En relación con las 9 leyes aprobadas cabe hacer una serie de consideraciones: primero de carácter procedimental, ya que prácticamente todas son de iniciativa gubernamental. De hecho, 6 se han tramitado como proyectos; pero dos de los textos (5 y 6/2022) se han tramitado como proposiciones, aunque sus firmantes son los tres grupos que integran el Consell. Esta técnica se viene empleando, optando por su articulación como una proposición a iniciativa de los tres grupos que integran el gobierno valenciano. En realidad, deberían ser proyectos, pero su tramitación como proposición evita los informes de los órganos consultivos correspondientes. Técnica legislativa que genera un importante cuestionamiento.

Segundo, de orden material:

Un grupo importante son leyes de carácter medioambiental:

- Ley 5/2022 de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

Esta ley, denominada de Economía Circular, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados, así como desarrollar instrumentos para fomentar la transición hacia una economía circular. Deroga la legislación anterior en la materia, y ha contado con la abstención de Ciudadanos y el rechazo los demás grupos de la oposición; si bien cabe decir que se ha llegado a un acuerdo con el PP para incluir que la Generalitat Valenciana establezca las condiciones de las quemas agrícolas, que levantaban una importante polémica, sobre todo en relación con la quema de la paja del arroz, con el peso que tiene esta producción en la comunidad.

Tiene como propósito conseguir las 5R ecológicas: reducir, reciclar, reutilizar, reparar y recuperar. Para ello, incluye medidas tendentes, por ejemplo, a reducir los plásticos, o la devolución y retorno de envases, incentivando económicamente el de las botellas de plástico con una capacidad inferior a

tres litros. Adicionalmente, se podrán implantar con carácter voluntario sistemas de devolución por incentivo económico SDR para otros envases de plástico de bebidas independientemente de su capacidad. Ha trascendido, además, a la opinión pública por establecer la obligación de ofrecer a los clientes de los bares agua del grifo gratis, así como por contener medidas contra el derroche alimentario, por ejemplo, ofreciendo tapers a los clientes con la comida o bebida no consumida.

- Para hacer frente a la emergencia climática, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana.

Las finalidades que persigue son, diversas, pero principalmente, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera desde territorio valenciano, por lo que se incluye un conjunto de medidas de mitigación en los diferentes sectores que tienen incidencia sobre este fenómeno. Se crea el registro valenciano de iniciativas del cambio climático, y prevé la creación de la Agencia Valenciana, que sigue tramitándose en la Cámara.

Incidiendo en la línea de los impuestos medioambientales: a) regula un impuesto a las emisiones provenientes de instalaciones ubicadas en la Comunidad Valenciana donde se generen emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂ y CH₄) en sus procesos productivos. b) el impuesto a las grandes superficies comerciales, de ocio, hostelería o espectáculos que disponen de aparcamiento para su clientela, debido al gran desplazamiento de vehículos provocado por su efecto de atracción al consumo; c) la creación de nuevos impuestos a los vehículos de motor.

- Gran significado tiene la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible. Ley que, tras siete años de negociación, aprueba la denominada Tasa Turística. Esta medida se ha venido revelando como una de los puntos de desencuentro entre los socios del Consell. De hecho, como ya hemos reflejado en otros informes, estaba sostenida por Compromis y UP, frente a la negativa del grupo mayoritario de gobierno, que ha venido manteniendo 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. Se trata de una tasa que grava las pernoctaciones turísticas, oscilando entre 0,5 y 2 euros por día, con un tope máximo de siete días, a partir de los cuales se aplican otras cantidades; además de contemplarse otras excepciones. La ley contempla una moratoria, y comenzará a aplicarse en diciembre de 2023, pero es de aplicación voluntaria por los Ayuntamientos; previsión que ha permitido el apoyo final del PSPV.

El segundo grupo está integrado por las dos leyes de marcado carácter económicos que son la 8 de Medidas y la 9 de Presupuestos:

La Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat), que un año más pone de manifiesto la persistencia en la técnica legislativa que aprovecha esta ley para reformas de distinto y dispar tenor (modifica más de 30 normas), técnica que repercute sobre la seguridad jurídica.

Ley que este año ha sufrido un retraso al anudarse a la reforma fiscal, que se había pactado entre los socios del Botànic. De hecho, esta reforma fiscal se ha canalizado, por un lado, a través de un Decreto-ley (14/2022, de 24 de octubre, del Consell, por el que se modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre), en el que se incorpora la deflactación del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para los contribuyentes que tengan una renta inferior a 60.000 euros anuales. Dicha deflactación intenta resolver la pérdida de poder adquisitivo de las familias a causa de la elevada inflación, modificando los tramos que hacen pasar de un tipo a otro, con el objetivo de adaptarlos al encarecimiento de la vida. Medida aplicada también en otras Comunidades como la gallega.

Y, por otro lado, a través de la Ley 9/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2023 se ofrecen importantes modificaciones legislativas en materia tributaria. Son los octavos presupuestos del Botànic y los últimos de la Legislatura. De entre las novedades tributarias que presenta podrían destacarse:

- el incremento de la tarifa del impuesto de patrimonio en 0,25 puntos para aquellos patrimonios sometidos a tributación superiores a 1,3 millones de euros, sin contar la vivienda habitual.
- La subida de la tarifa del IRPF a rentas altas, a partir de 77.000 euros, contemplando nuevas deducciones autonómicas, como, por ejemplo, la relativa al incremento de los intereses en las hipotecas (hasta 100 euros), y otra para mujeres de entre 40 a 45 años por tratamientos de fertilidad que no estén cubiertos por la sanidad pública.
- O la creación de un nuevo tipo (del 11% en lugar del 10%) en el impuesto de Transmisiones Patrimoniales para compras de inmuebles por valor superior a un millón de euros.

Y, por último, un tercer grupo integrado por leyes más específicas:

Destaca la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana que sustituye a la anterior Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana. Como dato positivo, la ley refuerza la función del Consell de Transparencia mediante la posibilidad de imponer multas coercitivas a los concesionarios de servicios públicos, contratistas y beneficiarios de subvenciones, si no suministran la información requerida por la Administración, con el objeto de que sus resoluciones se cumplan. También amplía el ámbito de aplicación, al haberse

ampliado la consideración de alto cargo, además de a la Generalitat y su sector público, a entidades locales y a otras entidades incluidas en dicho ámbito de aplicación.

Aunque plantea un problema en orden a la modificación de sus integrantes, ya que de las 5 personas integrantes sin dedicación exclusiva (art. 41 de la Ley 2/2015), se pasa a un total de 3 personas, elegidas por mayoría de 3/5 de Les Corts, entre profesionales de reconocido prestigio con más de 10 años de experiencia profesional. Los 3 integrantes ahora tendrán dedicación exclusiva, lo que unido a la limitación salarial dificultará encontrar candidatos de reconocido prestigio que estén dispuestos a abandonar sus trabajos para formar parte del Consejo.

- Ley 2/2022, de 22 de julio, de la Generalitat, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana. También modifica legislación anterior y define las profesiones del deporte y la actividad física, determina las funciones y actividades profesionales de cada una de ellas, explicita los títulos académicos y cualificaciones profesionales necesarios para poder ejercer dichas profesiones y amplía los requisitos y obligaciones específicas en aquellos supuestos especiales que requieren condiciones especiales de seguridad. Esta nueva Ley ha causado malestar en el sector de los Fisioterapeutas, ya que permite realizar sus funciones a los preparadores físicos. Dicho malestar se ha traducido en presentación de una proposición de ley en el mes de octubre por el Grupo Parlamentario Vox solicitando su modificación, de modo que se incluya una prohibición expresa en los preparadores físicos de prestar servicios de recuperación y rehabilitación de personas con disfunciones o discapacidades somáticas a través de tratamientos e intervenciones con actividades, medios o agentes físicos propios de las atribuciones profesionales de los fisioterapeutas.
- Ley 3/2022, de 22 de julio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 7/2008, de 13 de junio de reconocimiento de la Universidad Internacional Valenciana. Que modifica la legislación anterior a solicitud de la propia Universidad, debido a su crecimiento, para ajustar las normas de funcionamiento y organización. Y, la Ley 4/2022, de 18 de noviembre, de la Generalitat, del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna. El templo, fue recogido expresamente en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (art. 57) como templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, elevando, así a rango estatutario la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del patrimonio cultural valenciano, sobre la obligación de regular por ley el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de Valldigna. El texto aprobado ahora es resultado de la previsión estatutaria que contiene una reserva expresa de ley para su ordenación y es resultado de una proposición de ley presentada por uno de los integrantes del Consell (Compromís).

Decretos-leyes

Además del mencionado con anterioridad que recoge la deflación, la mayoría de los 19 Decretos-ley pretenden hacer frente a la inflación, estableciendo medidas que intentan abordar también el aumento del coste de la vida debido a la situación económica derivada de la invasión de Ucrania y la crisis energética consecuencia de esta: 1, 2, 5, 6, 7, 13, 15, 17, 18). Razones que pueden justificar la extraordinaria y urgente necesidad, como presupuesto de esta medida normativa.

De distinto tenor es el Decreto-ley 4/2022, de 3 de junio, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell. Entre otras modificaciones, que quizás escapen de la extraordinaria y urgente necesidad, intenta abordar el tema de facilitar la implantación de proyectos estratégicos, y la venta de suelo público directa; esto es, aborda el tema concreto de la implantación de la empresa para la venta de la giga factoría de baterías de Sagunto. Otros textos regulan la reducción de los precios de los viajes en transporte competencia de la Generalitat.

Y, finalmente, a través del Decreto-ley 12/2022, de 23 de septiembre, por el que se modifica la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, se modifican determinados preceptos de la Ley incorporando los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalitat, en relación con la Ley 4/2021, como consecuencia de las discrepancias manifestadas en relación a determinados preceptos de la misma.

Actividad normativa del Consell

Destacaría la puesta en funcionamiento, finalmente, del REGIA (Registro de Grupo de Interés de la Generalitat), previsto la Ley 25/2018, por la que se regula la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. La iniciativa ha partido de la Consellería de Transparencia (Rosa Pérez Garijo), activándose el registro de la actividad de estos grupos de presión por medio de la cual se deben publicar las reuniones que tengan con los altos cargos de la administración autonómica, así como el contenido abordado y los documentos relacionados con estos encuentros; obligación de publicidad que tienen encomendados los responsables públicos; y que se enmarca en las exigencias de transparencia.

4. Colaboración y Conflictividad

Durante el año 2022 se han seguido alcanzando Acuerdos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, algunos de ellos se han traducido ya en modificaciones legislativas como la referida con anterioridad a la Ley de la Función Pública valenciana; otros están referidos a la Ley 2/2022, de 22 de julio, de ordenación del ejercicio de

las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana. También los relativos al Decreto-ley 1/2022, que se ha sido modificado por la Ley de economía circular. O los relativos a la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2022.

Nuevas Sentencias del Tribunal Constitucional (1/2022,4/2022, 27/2022, 78/2022, 101/2022) que se unen a las siete de años anteriores, que resuelven los recursos de amparo formulados por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Todos ellos traen causa de la Sentencia del Tribunal Constitucional 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; estableciendo diferencias de trato entre universidades públicas y privadas que carece de la justificación objetiva y razonable.

Y, por último, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022, de 15 de junio, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, en relación con el art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la CV, por posible infracción de los apartados 18 y 23 del art. 149.1 CE que declara su inconstitucionalidad y nulidad.

1. Introducción

Este año 2022, que constituye el penúltimo año de la X Legislatura de la Asamblea de Extremadura, ha estado marcado por una nueva situación excepcional de crisis, en esta ocasión derivada de la invasión rusa de Ucrania, iniciada el 24 de febrero. Los efectos de esta alteración extraordinaria del orden internacional europeo se han hecho sentir en ámbitos sensibles como la energía o la producción de alimentos básicos, además de las dramáticas consecuencias humanas que todo conflicto bélico supone. La afectación de esta situación excepcional a la realidad interna de la comunidad extremeña se ha hecho presente y ha incidido de forma directa en la actividad normativa autonómica. En efecto, tres de las seis normas de urgencia dictadas por el Ejecutivo autonómico durante este año 2022 han tenido como finalidad paliar las consecuencias adversas de la guerra en Ucrania, y han llevado a adoptar: medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra (Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo); ayudas temporales excepcionales a agricultores y pymes afectadas por los precios (Decreto-ley 3/2022, de 31 de agosto); e incluso, ha supuesto la declaración de interés general del aprovechamiento del litio, existente o potencial, en la región, cuyo precio puede verse incrementado por la guerra (Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto). Coyunturalmente, el Legislador extremeño alude a este conflicto bélico, también, en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2023, para aprobar un conjunto de medidas dirigidas a paliar el impacto de la inflación atribuido a aquella crisis internacional.

La estabilidad institucional ha continuado siendo notable en la región, tal y como reflejan los reducidos cambios en la estructura del Ejecutivo autonómico, que han afectado sencillamente a la organización interna de algunos de los departamentos del Ejecutivo regional, así como a cambios en órganos directivos y nombramientos en el sector público autonómico fundacional o en entes consultivos, participativos o de gestión descentralizada.

1. La autora quiere expresar su más sincero agradecimiento a Enrique Hernández Díez y a Jesús Tahiri Moreno por su inestimable colaboración para la recopilación de la documentación necesaria para la redacción de este trabajo.

Esta estabilidad es predicable, también, en el ámbito de la actividad normativa regional, caracterizándose en este 2022 por una ligera alteración de la tendencia (en términos cuantitativos) en cuanto al volumen de disposiciones, legales y reglamentarias, aprobadas en relación con el año precedente. En efecto, se ha aumentado considerablemente el número de leyes promulgadas respecto del año anterior (seis en 2022 frente a tres en 2021); mientras que es casi similar el número de Decretos-leyes publicados (seis en 2022, frente a los siete de 2021); y, por su parte, el número de decretos ha crecido moderadamente (166 aprobados en 2022, frente a los 145 de 2021). El cambio más significativo se produce en el número de decretos del presidente, que pasan de treinta y ocho a tres (atribuible a que en el año 2022 la máxima Magistratura autonómica no ha ejercido funciones de autoridad competente delegada para el estado de alarma, como lo fue entre octubre de 2020 y mayo de 2021).

En cuanto al estado de las formaciones políticas extremeñas, los partidos políticos han aprovechado este año para designar a sus candidatos para los comicios de 2023. En efecto, el 24 de junio de 2022, el Comité Regional del PSOE de Extremadura confirmó la designación de Guillermo Fernández Vara como su candidato, por quinta vez consecutiva, a la reelección en 2023 para la presidencia de la Junta de Extremadura. Por su parte, el decimotercer Congreso Regional del Partido Popular en Extremadura eligió, el 16 de julio de 2022, a María Guardiola como presidenta de la formación y su candidata a la presidencia del Gobierno regional para las elecciones de 2023. Podemos Extremadura, por otro lado, proclamó el 4 de noviembre a su coordinadora regional, Irene de Miguel, como candidata a la presidencia de la Junta de Extremadura. Por último, Ciudadanos fue la única formación parlamentaria que no ha comunicado en 2022 quién será su próximo candidato a la presidencia de la Junta de Extremadura, posiblemente a la espera de resolver a principios de 2023 la definición de su gobernanza nacional. Tampoco lo hizo Vox, partido que no cuenta actualmente con representación en la Asamblea regional, aunque sí con dos diputados en el Congreso nacional.

En este año se ha consolidado el proyecto de fusión de los municipios de Don Benito y Villanueva que se inició el 8 de noviembre de 2021. El 20 de febrero de 2022 las dos localidades llamaron a las urnas a algo más de 51.500 personas. El resultado de las dos consultas fue favorable a la fusión, con una participación del 58,9% y el apoyo de más del 90% de los votos en Villanueva de la Serena; mientras que en Don Benito solo participó el 50,4% de la población, siendo favorable a la fusión el 66,27% de los votos, menos de tres décimas por encima del mínimo mencionado como barrera de respaldo (66%). En este contexto, el aspecto más controvertido de este proceso durante este año 2022 ha sido la determinación de la denominación más adecuada para el municipio. Tras el rechazo de las dos propuestas planteadas por la comisión de expertos creada al efecto (Concordia del Guadiana o Mestas del Guadiana), la opción que de momento parece que va a prosperar, no sin polémica, es “Vegas Altas”.

Por último, la inversión en infraestructuras regionales durante 2022 ha aumentado gracias a los fondos europeos, pero su gestión y ejecución parece que sigue siendo ineficaz e ineficiente. El 18 de julio se inauguró, con la presencia de Su Majestad el Rey y del presidente del Gobierno, lo que se suponía que debía de ser un tren de alta velocidad que mejoraría el tránsito de mercancías y personas en la región. Sin embargo, lo cierto es que el modelo Alvia S-730 no ha supuesto una mejora que contribuya ni al desarrollo ni al crecimiento económico de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El tren ha sufrido múltiples averías desde su inauguración (averías que provocaron el cese de varios responsables de RENFE) y la región sigue sin contar con vías electrificadas y un ancho universal que permita recortar tiempos en los desplazamientos. A cierre del año, los extremeños siguen esperando la llegada a su tierra, ya no del AVE, sino de un verdadero tren de alta velocidad.

2. Actividad normativa

2.1. *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

La actividad normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura se ha mantenido en la línea de los últimos años. Mientras que el número de leyes formales aprobadas ha sido un total de seis, frente a las tres publicadas en 2021; el número de Decretos-leyes gubernamentales dictados, por su parte, ha sido de seis, frente a los siete que se aprobaron en 2021.

2.1.1. *Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura*

Han sido seis las leyes aprobadas por la Asamblea regional a lo largo de 2022. Tres de ellas son de nuevo cuño, en el sentido de que tienen vida propia por sí mismas; dos de ellas se limitan a modificar normas con rango legal ya existentes en el ordenamiento legal autonómico, aunque su repercusión es importante puesto que se llegan a modificar parcialmente la friolera de treinta y siete leyes autonómicas; mientras que la última ley del año, como viene siendo habitual, aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el 2023.

La Ley 1/2022, de 8 de marzo, de modificación del Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del Plan Corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del Covid-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura. Esta norma legal tiene por objeto la modificación de dos normas legales de urgencia aprobadas en los años inme-

diatamente precedentes, en línea con lo acordado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, para “contemplar la presencia en el Pleno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura de vocales en representación de empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica de Extremadura”.

La Ley 2/2022, de 1 de abril, de bibliotecas de Extremadura. Esta norma legal recuerda en su preámbulo que han transcurrido más de veinte años desde que se aprobó la Ley de Bibliotecas de Extremadura (1997), disposición que queda derogada, y cómo en este tiempo ha evolucionado la forma de trabajar de las bibliotecas, pues “ya no lo hacen como entes aislados que sirven tan solo a su población”, sino que ahora trabajan de forma cooperativa, formando parte de redes “con cuya unión multiplican su valor social para una comunidad local y a la vez globalizada”. Esta circunstancia hace necesario, además de conveniente, incorporar al marco legislativo autonómico aspectos organizativos, estructurales y procedimentales “para llevar a cabo una adaptación de dicha normativa a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de los profundos cambios que se han producido en la sociedad en los últimos años”.

La Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Esta norma legal autonómica se aprueba en el contexto actual de cambio demográfico que está experimentando nuestro país, motivado por factores como el envejecimiento de la sociedad, las bajas tasas de fertilidad y de natalidad o los desequilibrios en la distribución territorial de la población. Si bien la comunidad extremeña “no sufre un proceso de despoblación acuciante” tampoco se encuentra al margen de esta dinámica, dada su caracterización sociodemográfica, económica y territorial, que está determinada por una “serie de factores como la amplitud y heterogeneidad de su espacio geográfico, la fuerte dispersión demográfica y el estancamiento poblacional en la mayoría de sus núcleos de población”. En efecto, el propio Estatuto de Autonomía reconoce como elementos diferenciales de la región, que han de orientar la actuación de los poderes públicos extremeños, entre otros, el predominio del mundo rural y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales (art. 1.4 EAEx). A partir de estas consideraciones, esta norma legal “pretende realizar un enfoque global del problema demográfico y territorial desde los distintos ámbitos sectoriales, con el fin de paliar y revertir los negativos efectos del cambio demográfico”.

La Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura. El propósito principal de esta norma legal, reiteradamente expresado en su extenso preámbulo, “es el de simplificar las relaciones entre la Administración y los administradores, removiendo cargas y flexibilizando y agilizando procedimientos”. Esta ley se suma a otras normas legales autonómicas que con los mismos objetivos se han ido aprobando en

la región en los últimos años (es el caso, por ejemplo, de la Ley para una Administración más ágil, de 2019). En concreto, con el fin de mejorar el funcionamiento de la Administración autonómica, y su sector público, la ley establece, partiendo del principio de mínima intervención administrativa, “el marco general de racionalización del régimen de intervención administrativa sobre la actividad de las personas y entidades particulares (...), reduciendo los obstáculos normativos y administrativo para ofrecer una gestión más ágil y eficiente”.

La Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos. Como la propia denominación de esta ley indica, esta norma legal tiene por objeto “poner en valor la utilidad y calidad en la prestación de los servicios públicos, así como la mejora en los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía”. Para hacer efectivo este propósito, el Legislador autonómico procede a realizar una revisión de las normas existentes en el ordenamiento jurídico extremeño para incluir nuevas medidas que contribuyan a tales fines, lo que supone, en la práctica, la modificación de hasta treinta y siete leyes regionales y la derogación de numerosos artículos de nueve normas legales. Agrupadas en capítulos temáticos, las medidas introducidas en todas estas leyes tienen por finalidad principal la simplificación administrativa, la eficacia y la eficiencia en el servicio público extremeño.

La Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2023. Como sucediera ya sucediera en 2021, el último día del año, en un boletín extraordinario (el número 3 correspondiente a ese año 2022), se publicaban los Presupuestos Generales de la región para el año siguiente. El montante consolidado del gasto previsto asciende a 7.776 millones de euros, importe que representa un aumento del 11% respecto del año anterior (esto es, una diferencia de más de 774,6 millones de euros). Los presupuestos, en su conjunto, están diseñados partiendo de una estimación de crecimiento del PIB en un 1,85% para 2023 y del empleo del 0,85% de la Comunidad Autónoma. Las partidas más cuantiosas de estos presupuestos son, un año más, las referidas a la sanidad (con más de dos mil millones de euros) y a la educación (con 1.308.948.181 euros).

2.1.2. *La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura*

La utilización por el Ejecutivo regional de la fuente jurídica del decreto-ley en este ejercicio ha sido moderada, con un total de seis las normas legales de urgencia aprobadas en este 2022. Prácticamente todos los decretos-ley han estado ligados a la adopción de medidas para reactivar la economía y para hacer frente a las repercusiones económicas del conflicto de Ucrania.

El Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica. Muchos sectores productivos, especialmente el sector de la construcción y los secto-

res tecnológicos, se han visto afectados por el aumento exorbitante de las materias primas, el aumento de los precios del transporte marítimo de mercancías y de la energía en general, y de la eléctrica en particular. Consciente de este escenario, la Junta de Extremadura aprueba por vía de urgencia una serie de medidas, dirigidas a “(M)ejorar la eficiencia de la contratación pública para impulsar la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador en la Comunidad Autónoma”, que vienen a sumarse al conjunto de medidas, nacionales y autonómicas, adoptadas para responder al impacto económico negativo en la contratación pública por las consecuencias de la crisis del Covid-19.

El Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo, por el que se regula la actuación de la Junta de Extremadura y se establecen medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales. Como de su propia denominación se desprende, el objeto de esta norma legal de urgencia es múltiple: 1.º) el establecimiento de determinadas medidas de general aplicación a todas las personas desplazadas de Ucrania a causa del conflicto bélico; 2.º) la regulación de medidas específicas relacionadas con los menores de 18 años desplazados de Ucrania; 3.º) la regulación de las personas y familias solidarias y el establecimiento del régimen jurídico aplicable a los acogimientos temporales solidarios, regulando sus características y su procedimiento de formalización; 4.º) la fijación de medidas en materia de contratación pública, en materia de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura por parte del Estado y en materia de contratación de personal.

El Decreto-ley 3/2022, de 31 de agosto, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) a agricultores y pymes en respuesta a las especiales repercusiones de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. El presupuesto habilitante que motiva la aprobación de este decreto-ley reside en el carácter extraordinario y excepcional “de la difícil situación en la que se encuentran las personas agricultoras y pymes del sector del arroz, acuciados por los efectos de la crisis derivada de la invasión de Ucrania unido a la incesante subida de los costes de producción y a la sequía que además está sufriendo el campo extremeño que ha conllevado a no poder poner en producción unas 20.000 ha de arroz en la región por parte de más de 5.000 explotaciones familiares que están viendo que sus ingresos han caído en porcentajes próximos al 100 % poniendo muy complicado la viabilidad y continuidad de estas familias, al igual que las empresas dedicadas al secado y procesado de arroz que han cesado su actividad al no tener productos que transformar”.

El Decreto-ley 4/2022, de 31 de agosto, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrícolas. En la línea del decreto-ley precedente, utilizando el mismo argumentario centrado en el propósito de hacer frente a la “dramática situación” del sector agrario de la región y que “requiere la adopción con urgencia de medidas que solucionen”

esta situación, esta norma excepcional regula “una subvención única a tanto alzado y excepcional destinada a las explotaciones agrícolas del sector del arroz y maíz afectadas por la sequía meteorológica en determinadas comarcas agrarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y por la situación de incremento de costes de cultivo derivadas de las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia”.

El Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. La extraordinaria y urgente necesidad que mueve al Ejecutivo regional a aprobar este decreto-ley obedece, principalmente, a la coyuntura internacional del litio, mineral estratégico presente en Extremadura. El primer artículo de esta controvertida norma legal de urgencia declara de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la región. No menos conflictivo es el segundo artículo en el que dispone, como consecuencia de la declaración de interés general efectuada, que el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura estará vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas previsiones son (y serán), cuanto menos, cuestionables (cuestionadas) a la luz de las libertades fundamentales del Derecho europeo y de las competencias estatales en materia de minas.

El Decreto-ley 6/2022, de 30 de noviembre, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrícolas afectadas por adversidades climatológicas. El último decreto del año se dicta para hacer frente a la especial situación de dificultad de las explotaciones agrícolas dedicadas al cultivo del tomate radicadas en la zona regable del Canal de Orellana, provocada por la sequía meteorológica en la región y que ha ocasionado una falta de agua en sus reservas hidráulicas para poder dotar hídricamente a estos cultivos.

2.2. *La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su presidente*

2.2.1. *Los decretos del presidente de la Junta de Extremadura*

El presidente autonómico solo ha hecho uso de su facultad de dictar decretos en tres ocasiones. El primer decreto presidencial de 2022 (Decreto del presidente 1/2022, de 20 de enero) ha tenido por objeto el nombramiento de vocales del Consejo de Comunidades Extremeñas en representación de las Comunidades Extremeñas en el Exterior. El segundo decreto (Decreto del presidente 2/2022, de 19 de septiembre) aprueba las bases reguladoras del Premio de Investigación a Tesis Doctorales Iberoamericanas de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. El tercer y último decreto presidencial (Decreto del presidente 3/2022, de 20 de octubre) establece las

bases reguladoras de las ayudas destinadas a los programas de actividades de las Comunidades Extremeñas en el Exterior y sus Federaciones.

2.2.2. *Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura*

El número de decretos del Gobierno autonómico publicados en el DOE en este año ha mantenido la media de los años anteriores alcanzando un total de ciento sesenta y seis. Muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen un valor reglamentario. En relación con su temática, como sucede año tras año, son numerosos los decretos de la Junta referidos a la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de expropiaciones forzosas, la declaración de bienes de interés cultural, la concesión de la Medalla de Extremadura, la ordenación de la enseñanza obligatoria, la formación profesional, la regulación de los sistemas de selección de las policías locales extremeñas, el establecimiento del catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas, la ordenación y el aprovechamiento de montes, los incendios, los relacionados con convocatorias de subvenciones y otras ayudas en distintos ámbitos (tales como la internacionalización de la empresa extremeña, la modernización de las explotaciones agrarias, la rehabilitación energética de edificios, o las actuaciones relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente), o la aprobación, en este año 2022, del VII Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

Un cuantioso número de los decretos gubernamentales tiene por objeto la organización administrativa, tanto en lo que se refiere a la reestructuración de consejerías, como a la creación o a la regulación de órganos, además de los relacionados con nombramientos y ceses de altos cargos de la Administración autonómica. En este sentido, el primer decreto del año (Decreto 1/2022, de 12 de enero) aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura. Por decreto se crean, también: el Consejo Regional de Participación de la Infancia y la Adolescencia de Extremadura (Decreto 3/2022, de 12 de enero); la Comisión de Coordinación de los sistemas de protección y atención a menores en conflicto con la ley (Decreto 111/2022, de 31 de agosto); y se regula el Comité Extremeño contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia (Decreto 99/2022).

Una mención especial merece el Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, no tanto por el contenido de la Estrategia como por la forma en que se da publicidad a la misma, o, precisamente, por su falta de publicación oficial, saltándose todas las garantías que este principio implica. En efecto, el contenido del decreto que comentamos, publicado en el DOE núm. 66, de 5 de abril de 2022, se limita en su artículo único a aprobar su texto, así como a informar de que: “El contenido íntegro de la referida Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial se publicará en la web de la Consejería con competencias en materia de política demográfica y poblacional”.

3. La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado

3.1. *Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido once los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se han publicado oficialmente en el DOE durante el presente año 2022.

Tres de estos acuerdos se refieren, no obstante, a la resolución de controversias planteadas con respecto a dos leyes del año 2021: 1) El DOE núm. 57, de 23 de marzo de 2022, publicó el Acuerdo de 16 de marzo de 2022 en relación con el Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas de extraordinaria y urgente necesidad orientadas a establecer la prestación a la demanda y garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público, en el contexto actual de crisis sanitaria y sus efectos en el ámbito de la movilidad de las personas, así como a impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante. 2) El núm.75, de 20 de abril de 2022, y el núm. 238, de 14 de diciembre de 2022, del DOE publicaron dos Acuerdos, (de 12 de abril de 2022 y 7 de diciembre de 2022, respectivamente) en relación con la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Extremadura para el año 2022.

Cinco acuerdos tienen por objeto tres normas legales de urgencia aprobadas por el ejecutivo regional. 1º) En relación con el Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica, se ha adoptado el Acuerdo de 23 de junio de 2022 (DOE núm. 124, de 29 de junio de 2022) y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022). 2º) Por su parte, respecto del Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo, por el que se acuerdan medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales, las discrepancias competenciales se han resuelto mediante sendos Acuerdos de 14 de septiembre y 7 de diciembre de 2022. 3º) Por último, el 30 de diciembre de 2022, el DOE núm. 249 publicó el Acuerdo de 12 de diciembre de 2022 para el inicio de las conversaciones destinadas a la resolución de las discrepancias manifestadas en relación con el Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, relativo a la regulación del aprovechamiento del litio en Extremadura.

El Acuerdo de 23 de junio de 2022 (DOE núm. 124, de 29 de junio de 2022) y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022) solventan las discrepancias relacionadas con dos artículos de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

Con el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022) se inician las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con el art. 30 de la Ley 4/2022 de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.

3.2. La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura

Un año más, el largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo) ha llegado hasta nuestro Tribunal Constitucional. En esta ocasión, el Auto 150/2022, de 16 de noviembre, admite a trámite el recurso de amparo presentado por la Junta de Extremadura contra la Sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 7128-2020, en la que se ordena la demolición de todas las actuaciones de transformación urbanística realizadas y en funcionamiento (“de todo lo construido”) en la zona de especial protección para las aves (ZEPA), y contra el Auto de 8 de abril de 2022, que inadmite a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a dicha sentencia. Esta decisión va acompañada de tres votos particulares, formulados por cinco magistrados.

Roberto L. Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

Actividad político institucional

En un marco general de creciente normalidad social, determinado en gran medida por la disminución de la presión sanitaria derivada de la progresiva mejora, a lo largo del año, de los datos de la pandemia de la Covid-19, la Comunidad Autónoma Gallega ha vivido durante 2022 política e institucionalmente un acontecimiento de importancia indiscutible: la dimisión de Alberto Núñez Feijoo como presidente de la Xunta y su sustitución por otro dirigentes del Partido Popular de Galicia al frente del ejecutivo a autonómico gallego. Más allá de otros hechos de muy menor relevancia en la vida partidista en comparación con el que acaba de apuntarse, hechos a los que se hará referencia en su lugar, cabe destacar también en esta breve introducción una caída sustancial de la producción legislativa, que, muy relevante en 2021 (18 leyes), bajaría claramente en el año objeto de este estudio: 7 leyes, que también en su lugar serán analizadas con el detenimiento que permite la extensión de la que disponemos.

Y a la segunda, Núñez Feijoo aceptó la presidencia nacional del Partido Popular

La oposición política gallega llevaba años anunciando lo que la realidad desmentía una y otra vez: que Feijoo, elegido por mayoría absoluta presidente de la Xunta la primera vez que se presentó a las elecciones autonómicas como candidato para el cargo (2009) iba a irse “a Madrid” y a abandonar la política autonómica. Sin embargo, la verdad es que tantas veces como la *marcha* se anunciaba tantas como la realidad le quitaba la razón a quienes maraban en sus pronósticos, tan recurrentes como faltos de razón. En realidad, Núñez Feijoo se presentó cuatro veces a la presidencia de la Xunta y en las cuatro elecciones autonómicas obtuvo la mayoría absoluta del parlamento de Galicia: 38 diputados sobre 75 en 2009, 41 en 2012 y 2016 y 42 en 2020. Esa extraordinaria progresión no impedía, sin embargo, que cada vez que ganaba unas nuevas elecciones regionales, la oposición anunciase que se iría.

Tal partida pudo de hecho haberse producido en el verano de 2018, cuando, tras muchas especulaciones dentro y fuera de la comunidad, Feijoo decidió que no competiría por la presidencia del PP, aludiendo a “su compromiso con Galicia” para justificar su decisión final de no concurrir a la carrera por convertirse en líder nacional de su partido. La oposición (En Marea, el PSdeG y el BNG explicaron entonces su renuncia a la sucesión por el temor a las “guerras de dossiers” y a la “travesía en el desierto” a la que parecía que

tendría que hacer frente el Partido Popular) pero los gallegos premiaron la permanencia del presidente en su comunidad otorgándole dos años después la más abultada de sus mayorías absolutas.

Habría de ser sin embargo la profunda crisis de liderazgo del PP nacional tras la dimisión de su cargo de Pablo Casado derivada de la *guerra de Madrid*, la que iba a colocar al presidente de la Xunta ante una decisión muy complicada: seguir en Galicia, donde tenía un situación de gran comodidad política, o arriesgarse a iniciar un nuevo camino que, pese a presentarse mucho más difícil, pudiese ayudar a sacar al PP nacional de su marasmo. Y Núñez Feijoo, que a medida que pasaban los días desde la dimisión del anterior presidente del PP veía como aumentaban las presiones para que tomase las riendas del partido, optó finalmente por asumir una responsabilidad de lo colocaba en el centro mismo de la política española. Pocas horas después de que Casado anunciase su renuncia, Núñez Feijoo reunió, en efecto, a la Junta Directiva del Partido Popular de Galicia a la que hizo participe de su decisión: “Pido vuestra autorización para presentar mi candidatura a la presidencia del partido”, manifestó el todavía presidente de la Xunta, que iniciaba entonces un nuevo camino tras ejercer el cargo durante más de trece años. La oposición política gallega había por fin dado en el clavo... sólo que con casi una década y media de retraso.

Un mes después, Núñez Feijoo era elegido en un Congreso celebrado en Sevilla, con una amplísima mayoría del 98% de los delegados llamados a decidirlo, presidente del Partido Popular y candidato a la presidencia del Gobierno. Con ello se cerraba una larga etapa de la vida política gallega y se abría otra en la vida nacional cuyo futuro se decidirá en gran medida en las elecciones generales que, si no hay adelanto, se celebrarán a finales de 2023.

Un nuevo presidente de la Xunta

La marcha de Núñez Feijoo cuando el parlamento de Galicia elegido en 2020 aun no había sobrepasado su ecuador (las elecciones se habían celebrado el 12 de julio) se tradujo de inmediato en la necesidad de proceder a celebrar una votación investidura para elegir un nuevo presidente Y tampoco aquí, en esta ocasión, hubo sorpresas: el que en todas partes (el PP, la oposición, los medios de comunicación) se daba por seguro sucesor, lo fue en efecto: el vicepresidente de la Xunta, Alfonso Rueda. Propuesto por el Partido Popular de Galicia con un amplio acuerdo interno, la sesión de investidura tuvo lugar la segunda semana de mayo y Rueda fue elegido por los 42 diputados populares y el no de los miembros del Bloque Nacionalista Gallego (19 diputados) y del Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE (14 diputados). A “*continuidade da boa*” (“continuidad de la buena”) que había anunciado el nuevo presidente de la Xunta en su investidura iba a tener su mejor traducción el 15 de mayo, cuando se conocía el nuevo gobierno de Galicia, en cuya composición se producía un único cambio: la entrada en el ejecutivo autonómico de Diego Calvo Pouso, un licenciado en económicas que había sido

presidente de la Diputación de La Coruña entre 2011 y 2015 y ocupaba la presidencia del Partido Popular en esa provincia y la vicepresidente primera del parlamento de Galicia desde 2016. Diego Calvo paso a ocupar la Vicepresidencia 2ª de la Xunta y la Consejería de presidencia, Justicia y Deportes (DECRETO 60/2022, de 15 de mayo, por el que se nombra a los titulares de las vicepresidencias y Consellerías de la Xunta de Galicia, en *Diario Oficial de Galicia* n° 94, de 16 de mayo de 2022).

La oposición parlamentaria gallega

Salvo este cambio fundamental en el PP (tanto en el ámbito regional como en la esfera nacional) la vida partidista no ha experimentado en la comunidad gallega apenas circunstancias reseñables a lo largo de 2022. Creo que solo dos merecen destacarse: por un lado, el mantenimiento de la ventaja que, según las encuestas realizadas en Galicia, mantiene el BNG sobre el PSdeG-PSOE. En ese sentido, la realizada por la empresa Sondaxe para *La Voz de Galicia*, publicada en el diario gallego el 23 de octubre de 2022, apuntaba al mantenimiento por el PP de la mayoría absoluta pese a una ligera inflexión a la baja (el primer partido pasaría de 42 a 40 diputados), a una ligera subida del BNG, que consolidaría su ventaja sobre los socialistas y su clara primacía en la oposición (pasaría de 19 a 20 escaños), el mantenimiento sin variaciones de PSdeG-PSOE (que seguiría con 13 diputados) y la vuelta de Podemos al parlamento de Galicia, con dos diputados, tras el descalabro de 2020. Estos datos tienen una especial relevancia que no puede dejar de señalarse, pues la clara ventaja de los nacionalistas del BNG sobre los socialistas colocaría a los independentistas ante la posibilidad de ocupar por primera vez la presidencia de la Xunta en el supuesto, que según la propia encuesta no se daría, de que el PP perdiese la mayoría absoluta de la que ha disfrutado desde 2009 y que, con excepción del interregno del bipartito PSdeG- BNG presidido por el socialista Emilio Pérez Touriño, había mantenido en el largo período de los gobiernos dirigidos por Manuel Fraga Iribarne entre 1989 y 2005. Si el PP fuese sustituido por un gobierno de coalición de toda la oposición, la presidencia de ese nuevo ejecutivo correspondería al partido mayor, es decir, al BNG.

Una segunda circunstancia merece, por otro lado, destacarse igualmente: la incertidumbre que sigue reinando en el Partido de los Socialistas de Galicia sobre quien será su candidato a la presidencia de la Xunta en 2024. Un hecho que es razonable pensar que está relacionado con el que acaba de apuntarse. Tras la derrota del candidato socialista Gonzalo Caballero en las elecciones de 2020, que acabaría traducéndose en la elección de un nuevo líder socialista (Valentín González Formoso, alcalde del municipio coruñés de As Pontes y presidente de la Diputación de La Coruña) y en la ruptura del grupo parlamentario en la cámara gallega entre los partidarios de uno y otro dirigentes, José Ramón Gómez Besteiro, en su día presidente de la Diputación de Lugo y secretario general del PSdeG-PSOE (2013-2016) fue judicialmente exonerado con el archivo en diciembre de la última de las causas judiciales abiertas

contra él. De inmediato el líder socialista gallego, González Formoso, manifestó que apoyaría a Gómez Besteiro para concurrir como candidato a presidente de la Xunta en 2024 “por justicia” y por “lealtad personal”, sin que Gómez Besteiro se haya dado por aludido hasta la fecha.

Producción legislativa

Como se apuntaba al inicio de esta crónica anual de la vida autonómica gallega, 2022 no ha sido un año especialmente prolífico en la esfera de la producción legislativa: un total de 7 leyes. Por eso, en este caso no procederemos a analizar dichas normas agrupándolas temáticamente, como es habitual en este informe, sino siguiendo la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de Galicia (DOG)*.

1. Ley 1/2022, del 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (DOG nº 154, de 12 de agosto de 2022)

La ley, que tiene por objeto el establecimiento de un marco normativo que regule la política de la gestión del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Galicia, resulta de aplicación a todas las administraciones públicas y agentes que intervienen en la gestión del ciclo integral del agua. El articulado de la presente ley se estructura en tres títulos: el I contiene las disposiciones generales relativas al objeto y ámbito de aplicación de la ley, las definiciones, las finalidades y los principios de actuación, en orden a garantizar las necesidades básicas de uso del agua en condiciones adecuadas de cantidad y calidad y la protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados. El título II contiene distintas medidas para la mejora del ciclo integral del agua y la prestación de servicios, y el III, se centra en el sistema de financiación de la gestión del ciclo integral del agua por la entidad Augas de Galicia.

2. Ley 2/2022, de 6 de octubre, de medidas extraordinarias dirigidas a impulsar la provisión de puestos de difícil cobertura de determinado personal estatutario con título de especialista en ciencias de la salud del Servicio Gallego de Salud (DOG nº 196, de 14 de octubre de 2022)

La norma pretende establecer medidas extraordinarias y temporales en materia de empleo público dirigidas a garantizar la adecuada atención sanitaria de toda la población gallega. A tal efecto la Ley 2/2022 dispone que al objeto de dar respuesta adecuada a las necesidades organizativas actuales, con la finalidad de garantizar la continuidad asistencial y la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios y para promover la estabilidad de los recursos humanos, teniendo en cuenta las dificultades excepcionales relacionadas con la escasez de profesionales, y atendiendo a la evaluación continua y garantía de capacidad y conocimientos que otorga el sistema de formación especializada en Ciencias de la Salud, así como las peculiaridades de las tareas a desarrollar, el Servicio

Gallego de Salud, durante un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la presente ley, podrá convocar procesos selectivos específicos por el sistema de concurso, a fin de impulsar la incorporación urgente, estable y permanente de personal a los puestos de difícil cobertura de los siguientes colectivos. Añade la norma que el personal facultativo que supere estos procesos selectivos específicos en los ámbitos delimitados en la propia ley y que se incorpore de modo efectivo y permanente al servicio activo en el destino adjudicado, podrá solicitar el grado I de carrera profesional cuando acredite un período de tres años de servicio activo en el destino adjudicado, con grado inicial de la categoría o especialidad el último día del plazo que la convocatoria anual establezca para la presentación de solicitudes. Esta medida excepcional se aplicará hasta la convocatoria de acceso a los grados de carrera profesional del año 2027. Más adelante determina que en los procesos selectivos por concurso basados en la presente ley los servicios prestados en los hospitales de los distritos sanitarios de Cee, A Mariña, Monforte de Lemos, Verín y O Barco de Valdeorras computarán el triple de la puntuación que se establezca, con carácter general, por cada mes de servicios prestados. Asimismo, en los futuros procesos selectivos o concursos de traslados de personal facultativo especialista convocados por el Servicio Gallego de Salud, los servicios prestados en los hospitales de los distritos sanitarios de Cee, A Mariña, Monforte de Lemos, Verín y O Barco de Valdeorras computarán el triple de la puntuación que se establezca, con carácter general, por cada mes de servicios prestados. Finalmente, la ley dispone que la administración promoverá la formación continuada de las y los profesionales que ocupen puestos de difícil cobertura, priorizando su participación en los cursos que se convoquen, así como a través de programas formativos específicos. Y que, asimismo, con el fin de facilitar las condiciones de trabajo y la prestación asistencial en dichos puestos, se impulsará su participación en proyectos piloto y de investigación.

3. Ley 3/2022, 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia (DOG nº 201, de 21 de octubre de 2022)

La presente ley tiene por objeto regular la planificación, ordenación, desarrollo y ejecución de las áreas empresariales de interés autonómico, el Censo de suelo empresarial de Galicia, el fomento del acceso al suelo empresarial de titularidad autonómica y la gestión y conservación de las áreas empresariales de Galicia. El título I se ocupa de las disposiciones generales, en las cuales, además de definirse el objeto general de la ley, se delimita con precisión su ámbito de aplicación. El título II regula la planificación y ordenación de las áreas empresariales. El título III regula el desarrollo y ejecución de las áreas empresariales de interés autonómico de promoción pública, ya que el de aquellas de promoción privada se lleva a cabo a través de los instrumentos previs-

tos en la legislación de ordenación del territorio. El título IV de la ley se ocupa del acceso al suelo empresarial de titularidad autonómica. Esta parte del articulado recoge y completa las medidas que ya se habían introducido en el capítulo II del título I de la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, incidiendo sobre todo en la regulación de los proyectos empresariales singulares y de la adjudicación directa de suelo para su desarrollo, así como en la flexibilización de los medios de pago del suelo empresarial de titularidad autonómica. Según el propio legislador autonómico, el título V resulta especialmente novedoso, pues se centra en la gestión y conservación de las áreas empresariales que se aplica, como ya se ha dicho, a todas ellas, con independencia de que estén calificadas o no como de interés autonómico y de si son de iniciativa pública o privada. Partiendo de las primeras medidas legislativas introducidas para dar respuesta a las inquietudes de las personas titulares de suelo en dichas áreas en el capítulo III del título I de la referida Ley 5/2017, de 19 de octubre, este título desarrolla el régimen jurídico de la gestión y conservación de las mismas de una manera más completa y acabada. El título VI –y último– contempla las disposiciones sancionadoras y coercitivas necesarias para garantizar la efectividad de la obligación de inscripción en el Censo de suelo empresarial de Galicia de las áreas empresariales que tengan parcelas disponibles para su comercialización, así como de las áreas empresariales previstas para su inmediato desarrollo, disposiciones que estaban contempladas en el capítulo V del título I de la Ley 5/2017, de 19 de octubre.

4. **Ley 4/2022, de 22 de noviembre, por la que se aprueba una retribución de carácter extraordinario para los empleados del sector público autonómico de Galicia, en aplicación del previsto en el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre (DOG nº 223, de 23 de noviembre de 2022)**

La Administración general del Estado aprobó en octubre una subida adicional del 1,5 por ciento de las retribuciones del personal al servicio del sector público para compensar los efectos de la inflación. Así, para el año 2022 el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del «Plan + seguridad para tu energía (+SE)», así como las medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía, en su art. 23 aprobó, con efectos del 1 de enero del 2022, un incremento adicional del 1,5 por ciento respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2021. Dado que la citada normativa tiene carácter básico, el incremento salarial de las empleadas y de los empleados del sector público autonómico será de un máxi-

mo del 3,5 por ciento con carácter consolidable, con efectos desde el 1 de enero de 2022, abonándose como atrasos el incremento correspondiente a los meses ya transcurridos de este año.

5. Ley 5/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG nº 243, de 23 de diciembre de 2022)

La norma parte de que los procesos extraordinarios de estabilización que se iniciaron en España en desarrollo de lo previsto en el art. 2 y en las disposiciones adicionales quinta, sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, su régimen específico, su encaje con los procesos de estabilización ya en marcha y con las ofertas de empleo que puedan realizarse en el futuro en utilización de la tasa ordinaria de reposición, así como la armonización, coordinación y concreción de su ejecución y de las problemáticas específicas que puedan surgir por lo excepcional de su naturaleza, requieren de una serie de medidas a las que esta ley busca dar respuesta. Así las cosas, la Ley gallega 5/2022 será aplicable a la oferta pública de empleo extraordinaria y a los procesos de estabilización de empleo temporal derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, desarrollados por la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y entidades de su sector público reguladas por la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, con exclusión del servicio gallego de Salud. Los procesos de estabilización de empleo temporal derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público indicados en el art. 1 se regirán por los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad establecidos en la indicada ley, teniendo en cuenta, asimismo, la finalidad de estabilización del empleo temporal derivada de ella. Asimismo, se aplicarán los principios establecidos en el art. 55 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público.

6. Ley 6/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2023 (DOG nº 248, de 30 de diciembre de 2022)

En virtud de la Ley 6/2002, el Parlamento de Galicia aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2023, en los que se integran; a) Los presupuestos de la Administración general, en la cual se incorporan los órganos estatutarios y consultivos; b) Los presupuestos de los organismos autónomos; c) Los presupuestos de las

entidades públicas instrumentales de asesoramiento o consulta, que de acuerdo con la disposición adicional sexta de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico, tendrán la consideración de organismos autónomos a efectos presupuestarios; d) Los presupuestos de las agencias públicas autonómicas; e) Los presupuestos de explotación y capital de las entidades públicas empresariales a las que hace referencia el art. 89 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico; f) Los presupuestos de explotación y capital de los consorcios autonómicos a los que hace referencia el art. 95 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico; g) Los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles públicas autonómicas a las que hace referencia el art. 102 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico; h) Los presupuestos de explotación y capital de las fundaciones del sector público autonómico a las que hace referencia el art. 113 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico; e i) En todo caso, los presupuestos de las demás entidades que estén clasificadas como administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

7. Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOG nº 248, de 30 de diciembre de 2022)

Las denominadas leyes de acompañamiento a la de Presupuestos Generales, bien del Estado, bien de una Comunidad Autónoma, se han consolidado como una práctica legislativa perversa que viene a alterar el principio no escrito de que una ley debería modificarse por medio de otra ley específicamente dirigida a tal efecto. Frente a ello, las citadas leyes de acompañamiento proceden mediante una sola norma a la modificación de un gran número de ellas, lo que supone un alteración de la necesaria transparencia del proceso legislativo. La aprobada por el parlamento gallego en 2022 modifica una cincuentena de leyes o normas con fuerza de ley, lo que a mi juicio confirma la necesidad de proceder a la regulación reglamentaria de una materia que afecta de modo nerval a las reglas materiales ordinarias del procedimiento legislativo.

La ley 7/2022, de la Comunidad Autónoma de Galicia, se estructura en dos títulos: el primero, dedicado a las medidas fiscales y el segundo, a las de carácter administrativo. El título I, relativo a las medidas fiscales, está dividido en dos capítulos. El I introduce medidas en materia de tributos cedidos. Así, en lo referido al impuesto sobre la renta de las personas físicas, se acometen determinadas reformas fiscales con el objetivo de seguir reduciendo y redistribuyendo la carga tributaria. El

capítulo II, relativo a los tributos propios, está integrado por un solo precepto, sobre las tasas, en el que, por una parte, se establece que los tipos de las tasas de cuantía fija no experimentarán ninguna actualización respecto de las cuantías exigibles en el momento de la entrada en vigor de esta ley y, por otra parte, se introducen diversas modificaciones en la Ley 6/2003, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia, consistentes tanto en la creación de nuevas tasas como en la modificación de algunas vigentes. Por su parte, el título II se divide en trece capítulos: el I aborda diversas medidas en materia de empleo público; el II se refiere a medio ambiente y territorio; el III aborda distintas regulaciones en materia de medio rural; el IV aborda diversas medidas en materia de infraestructuras y aguas; el V fija distintas regulaciones en materia de política social; el VI, relativo al empleo, prevé, en primer lugar, la creación de la Red Xemple, como un instrumento de apoyo a las políticas de empleo y de fomento del emprendimiento vinculado al territorio, desarrolladas por la Xunta de Galicia; el VII se refiere al patrimonio cultural; el VIII aborda diversas medidas en materia de sanidad; el IX aborda diversas medidas en materia de industria; el X recoge las regulaciones relativas a la materia de consumo y comercio; el XI recoge las medidas en materia de innovación; el XII aborda diversas medidas en materia de procedimiento y organización administrativa; finalmente, el capítulo XIII recoge, por último, toda una serie de medidas en materia de régimen financiero y presupuestario.

1. La recuperación hacia la normalidad en el ámbito sanitario y el debate sobre la saturación y la presión humana en Illes Balears

Dos años después de la declaración de la emergencia sanitaria, el descenso del nivel de riesgo de contagios da paso a la recuperación de una cierta normalidad en el ámbito sanitario. Sin embargo, el archipiélago balear es el territorio más golpeado por la crisis social y económica provocada por la Covid-19, con una caída del producto interior bruto que duplica la media estatal. La situación se agrava por la crisis energética y de precios derivada del conflicto entre Rusia y Ucrania, que ralentiza la recuperación económica. En este contexto, las Baleares presentan una radiografía preocupante, con problemas de competitividad de la (escasa) actividad industrial y una dependencia casi exclusiva del turismo, un mercado laboral precarizado y enormes dificultades para que determinados sectores sociales puedan acceder a la vivienda.

Como en años anteriores, la saturación y la presión humana en Illes Balears generan preocupación a nivel social y político. Según los datos del Ibesat, desde 2001 a 2021 la población balear ha aumentado un 33,5%. En determinadas épocas del año las islas soportan una presión máxima (en agosto la población se duplica en Menorca y Eivissa y se triplica en Formentera). En la proyección de población 2022-2072, hecha pública por el INE, se anuncia para los próximos quince años un incremento de un 25% de población en Baleares. La masificación turística y la saturación poblacional hacen mella entre los residentes. Crece la inquietud por el incremento de la presión sobre unos recursos naturales escasos y se asume, de forma más amplia, que el camino para hacer frente a estos nuevos desafíos de manera sostenible pasa por el decrecimiento turístico y la diversificación de la economía hacia modelos que respondan a las necesidades sociales y ambientales del archipiélago.

El mercado de la vivienda sigue tensionado debido a la especulación urbanística e inmobiliaria, sobre todo por parte de inversores extranjeros. A raíz de las conclusiones de un informe elaborado por el doctor Janer Torrens, a petición del Grupo Verds/ALE del Parlamento europeo sobre el impacto de las políticas de la Unión sobre las islas, se reaviva el debate sobre la posibilidad de establecer limitaciones a la transmisión de propiedades inmobiliarias a los extranjeros no residentes. Quienes apoyan la medida defienden la nece-

sidad de frenar la especulación y facilitar el acceso a la vivienda para los ciudadanos de las islas y para aquellos que tienen que realizar estancias largas en el archipiélago por motivos de trabajo. En cualquier caso, la actuación restrictiva debería fundamentarse en un interés general prevalente sobre otros principios o valores de la Unión (en línea con el precedente de la región de Flandes, que ha sido aceptado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea). Es probable que este asunto gane espacio en la agenda política durante la próxima campaña electoral. De momento, en el Parlamento balear se debate (y se aprueba parcialmente) una Moción presentada por el Grupo Parlamentario El Pi-Proposta per Les Illes Balears, relativa a la saturación y presión humana en las Islas Baleares (DS del Parlamento núm. 138, de 25 de octubre de 2022). En ella, se insta al Govern a impulsar medidas para evitar el aumento de superficie de suelo urbano para usos turísticos, residenciales o mixtos; o a realizar gestiones para establecer límites en la compra de vivienda por parte de no residentes; además se pide al Gobierno del Estado el cambio de modelo de gestión aeroportuaria y la incorporación como elementos de referencia en el modelo de financiación el aumento poblacional, la población flotante y el coste de la vida del territorio. El problema de la vivienda en Baleares también se plantea ante las Cortes Generales. El Grupo Parlamentario Popular presenta ante la Comisión de Política Territorial del Congreso una Proposición no de Ley sobre la actualización de las indemnizaciones por residencia del personal del sector público estatal destinado en Illes Balears, con el fin de hacer frente a las dificultades para cubrir estas plazas a causa de los costes de la insularidad y el encarecimiento del mercado inmobiliario (Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 394, de 1 de febrero de 2022). En el Senado se aprueba la Moción del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (planteadada por el senador autonómico Vidal) por la que se insta al Gobierno a adoptar medidas en relación al estatus específico de insularidad en el marco de la Unión Europea, la venta de viviendas a los no residentes y la gestión aeroportuaria en las Illes Balears (DS núm. 110, de 16 de noviembre de 2022).

2. Las tensiones políticas (en el plano autonómico, insular y municipal) en la antesala de las elecciones

No existen grandes disensiones entre los grupos parlamentarios que apoyan al ejecutivo de coalición, pero sí discrepancias (más o menos soterradas) que parecen responder a la intención de las diferentes formaciones políticas de marcar perfil propio de cara a las próximas elecciones. A nivel autonómico, Més per Mallorca se ha manifestado en contra de los actos de promoción turística de Baleares por parte del Gobierno (por ejemplo, en la World Travel Market de Londres), al considerar que esta estrategia política intensifica la masificación y saturación turística, principalmente durante el verano. Mientras cargos del PSIB con responsabilidad política reconocen una saturación “puntual” y “solo en algunos lugares y días”, Més per Mallorca (y Unidas Podemos) exigen medidas para contrarrestar esta situación, como el incremento del

impuesto turístico o explorar nuevas vías para acelerar el cambio de modelo económico. Además, la formación ecosoberanista se muestra más incisiva (exigiendo una rectificación de un proyecto de ley) a la hora de implementar nuevas exigencias en la tramitación de proyectos de edificación de viviendas en suelo rústico, con la finalidad de dificultar la avalancha de construcciones de este tipo en el archipiélago. La izquierda nacionalista también reprocha al PSIB que no se actúe con mayor determinación para la recuperación del uso social del catalán en aquellos espacios en los que se ha producido un retroceso (como en la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio Balear de Salud). El debate sobre la Proposición No de Ley socialista relativa a la abolición de la prostitución divide también a los socios de gobierno; para Més per Mallorca la iniciativa parte de una equivocada dicotomía entre regulación y prohibición de la prostitución, sin atender a las cuestiones previas esenciales, como son los derechos y el bienestar de las mujeres prostituidas.

En el ámbito insular, las desavenencias en la tramitación de una proposición de ley estratégica para Menorca provocan una crisis de gobierno. Tras conocerse unos informes remitidos por parte del Gobierno Balear y del Ministerio de Transición Ecológica, en los que se plantean algunas discrepancias sobre la cuestión competencial de la norma proyectada, los consejeros y los directores insulares de Més per Menorca presentan sus renuncias a los cargos ejecutivos en el Consell y dan por roto el acuerdo de gobierno tripartito. Sin embargo, las dimisiones no se llegan a hacer efectivas y el desencuentro se resuelve tras discretas negociaciones entre el PSIB y Més per Menorca. El episodio se enmarca en un clima de desconfianza entre los ecosoberanistas menorquines y el PSIB que viene ya de la pasada legislatura, cuando Més per Menorca sí entró a formar parte del ejecutivo autonómico. En la actual legislatura, la defensa insularista en el Parlamento balear por parte de la formación menorquinista le reporta buenos réditos y refuerza su imagen en Menorca.

A nivel municipal, la coalición de izquierdas en el Ayuntamiento de Palma pasa momentos delicados tras la salida forzada de los miembros del grupo consistorial de Unides Podem (a cuenta de la polémica de la Semana del Orgullo, que fue cancelada tras las controvertidas declaraciones de la responsable de la empresa organizadora del evento). Además, prosiguen las investigaciones judiciales por un supuesto delito medioambiental de una regidora de Més per Palma (por la gestión de la empresa municipal de aguas en el mandato anterior).

El horizonte político para las fuerzas de la derecha tampoco está despejado, principalmente por el desplome de Ciudadanos, la tendencia al alza de la extrema derecha y los complejos equilibrios que realiza el principal partido de la oposición. Tras el relevo de la dirección nacional del Partido Popular, la líder en Baleares (designada por Casado) se congratula de la elección del nuevo secretario general. El regionalismo y el perfil moderado del líder conservador a nivel estatal encaja en el discurso que tan buenos resultados cosechó

la formación en los años de Gabriel Cañellas. Sin embargo, Vox (con un mensaje excluyente en lo referente a la lengua, el autogobierno y la identidad) pisa los talones al Partido Popular, que necesita ocupar el espacio político de formaciones más moderadas (Ciudadanos y del PI) para tener opciones reales de gobierno (en coalición con Vox).

En la antesala de las elecciones municipales y autonómicas, los bloques de izquierda (PSOE, Unidas Podemos, Més per Mallorca, Més per Menorca y Gent per Formentera) y de derecha (PP, Vox y Ciudadanos) están igualados en intención de voto. Las claves para determinar la mayoría de gobierno pueden ser el voto en clave nacional, los resultados que obtenga el Pi-Proposta per les Illes (que tras tres años de crisis interna refuerza su proyecto político regionalista) y la orientación política del diputado por Formentera.

3. Actividad institucional y política

A finales de año se hace público el informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en relación supuestos abusos sexuales a menores que son tuteladas por la administración balear. En 2020 el Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS) del Consejo Insular de Mallorca da a conocer que dieciséis jóvenes tuteladas han sufrido supuestamente explotación sexual infantil. A nivel insular se creó, por acuerdo del Consejo Ejecutivo, una Comisión de Expertos -integrada por representantes de administraciones públicas, entidades y organismos vinculados a la protección de menores-, que emitió un informe final de conclusiones el 29 de septiembre de 2020 y se denunciaron los hechos ante la Fiscalía de Baleares. A partir de los escritos presentados ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (por parte de un candidato vocal de Vox, la representante de Nuevas Generaciones de Illes Balears y de Carmen Cerdón), una delegación de la Comisión de la eurocámara visitó Mallorca entre el 11 y el 13 de abril de 2022 y se reunió con los peticionarios, familiares de las víctimas, autoridades locales, fuerzas y cuerpos de seguridad y expertos. El informe final de la Comisión de Peticiones, se aprueba el 30 de noviembre tras una votación de la que se ausentan un número importante de eurodiputados (solo están presentes en la votación 21 de los 35 miembros de la Comisión). Los trece eurodiputados de los grupos de izquierda abandonan la Comisión tras denunciar irregularidades y politización del asunto.

En el ámbito de las relaciones con el Estado, mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 se aprueba (en la Disposición Adicional septuagésima) el Régimen Fiscal Especial de las Illes Balears. Se trata de una medida largamente esperada, prevista en el Estatuto de Autonomía de 2007, con la que se reconoce el hecho específico y diferencial de la insularidad mediante la inclusión de actuaciones de orden fiscal especiales. Se dispone, de un lado, la Reserva para inversiones en Baleares (RIB) -similar a la figura que existe en Canarias, pero con incentivos más limitados-, que todavía no cuenta con el necesario desarrollo reglamentario que concretará el alcance de la medida; por otro lado, se prevé un Régimen especial para empresas industriales,

agrícolas, ganaderas y pesqueras, a través de una bonificación de la cuota íntegra en el impuesto de sociedades de la venta de bienes producidos en Baleares. El conjunto de beneficios fiscales para los contribuyentes de Baleares tiene carácter temporal, con un plazo de vigencia que va del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2028, aunque se prevé la prórroga de la misma.

El acuerdo alcanzado para traspasar a la administración autonómica la gestión del litoral es también una muestra del buen entendimiento entre los ejecutivos estatal y autonómico. Con la aprobación del Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral, se da respuesta a una reivindicación sobre una materia fundamental y estratégica para una autonomía rodeada por el mar. A partir del momento en que se haga efectivo el traspaso competencial (el 1 de julio de 2023) la administración autonómica será la responsable de la gestión, el otorgamiento y la vigilancia de las autorizaciones de usos de temporada del dominio público marítimoterrestre, las zonas de servidumbre de tráfico o las concesiones demaniales que incorpora la Ley de costas. Aunque al Estado le sigue correspondiendo la recaudación derivada de los impuestos y de los cánones de las concesiones, la Comunidad Autónoma asume la facultad de tramitar, imponer y recaudar sanciones por el incumplimiento de la servidumbre de paso, de las autorizaciones de uso del dominio público marítimoterrestre o de incumplimiento de las condiciones de las concesiones.

En el plano de la renovación de cargos institucionales, en este período culmina el procedimiento de elección del director general del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears y la renovación parcial del Consejo de Dirección del Ente Público; en concreto, el Parlamento reelige (para su segundo mandato) a Andreu Manresa como director general con los votos favorables de los grupos que apoyan al gobierno. El Pleno de la Cámara elige, también con el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados, a Tòfol Milán como nuevo director de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción, cargo que había quedado vacante desde principios del año a causa de la renuncia del anterior responsable de la entidad. Por su parte, el Consejo de Gobierno designa a Jaume Colom Adrover para ocupar el cargo de presidente de la Autoridad Portuaria de Baleares; este nombramiento se produce tras la presentación de la renuncia al cargo, por motivos personales, de Francesc Antich.

A nivel insular, se ha intensificado el debate sobre la representación territorial ibicenca en la Comunidad Autónoma. En noviembre de 2022 se alcanza un acuerdo entre todos los grupos políticos del Consejo Insular de Eivissa, adoptado a partir del informe emitido por el Dr. Castellà, sobre la representación constitucionalmente adecuada de la circunscripción de Eivissa en el Parlamento balear. Se quiere, de esta forma, iniciar el proceso para paliar la discriminación que afecta a la representación de la isla pitiusa en la cámara

autonómica. El punto de partida de la controversia es el desajuste que se produce en la distribución que realiza la Ley electoral de las Illes Balears (1986) de diputados por islas en relación a la población de cada circunscripción. En concreto, existe una menor representación de Eivissa, que cuenta con doce diputados (uno menos que Menorca), cuando el volumen de población de la isla pitiusa es mucho más alto. En su momento, el sistema establecido por la Ley electoral balear (de proporcionalidad corregida) fue avalado por el Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1992), al entender que la distribución de escaños no era ni manifiestamente ni arbitrariamente desproporcional. Pero los datos demográficos actuales, que muestran una diferencia de población (a favor de Eivissa) de unos 60.000 habitantes, exigen un reajuste. Esta anomalía (o discrepancia entre demografía y representación) se produce tan solo en Balears, una vez corregidos los criterios representativos en Castilla-La Mancha (la Ley electoral de 2007 equipara a representación Guadalajara y Cuenca, criterio que se mantiene en la reforma de 2014) y en Canarias (con la reforma estatutaria de 2018, que se ha visto completada por la reforma de ley electoral, se iguala el número de diputados entre Fuerteventura y La Palma). En el informe se plantean diversas alternativas, que pasan por incrementar en uno o en dos diputados la composición del Parlamento, que serían elegidos por Eivissa. La propuesta para corregir la “anomalía democrática” que se produce en el caso balear -y que *a priori* ha sido bien recibida por el resto de consejos insulares- se plantea con mucha cautela, pues supone reabrir uno de los grades temas (o problemas) de la autonomía balear. La presidenta Armengol ya ha anunciado que no es oportuno abordar este debate en un momento tan próximo a las elecciones autonómicas y que, en su caso, será un asunto que se tratará en la próxima legislatura.

4. A las puertas del cuarenta aniversario del Estatuto de Autonomía, se aprueba la cuarta reforma de la norma institucional básica

A principios de año se aprueba la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears, para la supresión del aforamiento de los Diputados y las Diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno (BOE núm. 34, de 9 de febrero). Se trata de una modificación que ha concitado un consenso prácticamente unánime, tanto en la fase autonómica como en las Cortes Generales, y, aun así, su aprobación definitiva ha sido largamente esperada.

La tramitación se inicia en junio de 2018, con el registro ante la Mesa del Parlamento balear de una iniciativa conjunta de los cincuenta y nueve diputados de la cámara autonómica y que contó con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios con representación en aquel momento. Aprobada la proposición de reforma estatutaria por parte de Parlamento balear, fue presentada en el Congreso de los Diputados durante la XII Legislatura. Tras un primer debate de totalidad ante el Cámara (el 19 de febrero de 2019), la tramitación del proceso legislativo se retrasó a causa de la disolución de las

Cortes Generales y la convocatoria electoral de abril de 2019. El trámite parlamentario se reactiva dos años más tarde con la votación favorable en el debate de totalidad en el Congreso (13 de abril de 2021), tras el cual se encomienda el Dictamen a la Comisión Constitucional. En este trámite el Grupo Vox, que no tenía representación en la Cámara balear en 2018, presenta algunas enmiendas al articulado que proponen una mejora técnica de la norma. El Dictamen de la Comisión, en los términos del informe de la Ponencia, avala el texto aprobado en su momento por el Parlamento balear. Rechazadas las enmiendas presentadas, el Dictamen se aprueba el 16 de noviembre de 2021 por una amplísima mayoría de la Comisión. Tras la deliberación plenaria en la Cámara baja, la propuesta de reforma es aprobada por 322 votos a favor y ocho abstenciones. En el trámite parlamentario ante el Senado no se presentan enmiendas ni propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso y el apoyo es igualmente muy amplio; con un total de 263 votos emitidos, 251 son a favor y 12 son abstenciones.

La justificación de la reforma, como ya ha sucedido en otras modificaciones estatutarias, es el refuerzo de la democracia más plena, la promoción de la igualdad, la dignificación de las instituciones, el combate de la desafección política, la eliminación de una institución que se percibe socialmente como una prerrogativa personal de los políticos y no como garantía funcional y, en definitiva, la corrección de un desajuste sobre una figura que muchos consideran obsoleta en pleno siglo XXI. En la parte expositiva se señala que el aforamiento es percibido “como un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia”. La Ley Orgánica 1/2022 modifica los arts. 44, 56.7 y 57.5 del Estatuto para suprimir la figura del aforamiento de los diputados del Parlamento (y también del presidente y de los miembros del Gobierno balear). En concreto, se dispone que el conocimiento de las causas penales y de las demandas de responsabilidad civil por los hechos cometidos en el ejercicio del cargo corresponde al órgano jurisdiccional predeterminado por la ley.

5. Actividad legislativa (ordinaria y de urgencia)

En el período que abarca este informe se aprueban diez leyes (además de la de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2023), algunas de las cuales provienen de previos Decretos-leyes. Tal y como sucede en años anteriores, se sigue haciendo un uso desmedido de la legislación de urgencia, con un total de diez Decretos-leyes convalidados por el Parlamento balear.

Empezando por estos últimos, la facultad gubernamental se utiliza para la adopción de normas para hacer frente a los efectos de la Covid-19 (tal es el caso del Decreto-ley 1/2022, de 7 de febrero, en el ámbito de los contratos de concesión de servicios de transporte público regular de personas por carretera), a las consecuencias –económicas y sociales– de la guerra de Ucrania (Decreto-ley 4/2022, de 30 de marzo), a las necesidades de las familias y de aque-

llas personas que sufren empobrecimiento económico (Decreto-ley 7/2022, de 11 de julio) o para compensar los efectos de la inflación (Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre). También se usa la legislación de urgencia para abordar uno de los problemas estructurales de la administración pública y adecuar la Ley balear de la Función Pública a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (a través de sendos Decretos-leyes 2/2022, de 7 de febrero, y 6/2022, de 13 de junio). Merece especial mención la aprobación del Decreto-ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística (y cuya convalidación por el Parlamento se produce el 24 de enero de 2023), que continua con la política proteccionista del ejecutivo balear y mediante el cual se aplican medidas de contención del crecimiento de nueva urbanización y se prioriza la rehabilitación de viviendas. La norma reclasifica determinados suelos urbanos sin urbanización consolidada (los “falsos urbanos”) y amplía en 175 hectáreas las áreas naturales de especial interés en zonas tan emblemáticas como Es Trenc o la Serra de Tramuntana.

En relación a las leyes aprobadas, destacaremos aquellas que tienen una relevancia especial en el ámbito competencial e institucional para la Comunidad Autónoma. En primer lugar, debemos referirnos a la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears (BOE núm. 136, de 8 de junio, de 2022). Se trata de una norma largamente esperada -aprobada veinticinco años después del traspaso de competencias- que proviene del documento *Illes per un Pacte* (firmado por diferentes partidos y entidades) y que fue objeto de debate en la *Ponència del Pacte Educatiu* (constituida en el Parlamento balear durante la IX Legislatura, 2015-2019). Se trata de una norma extensa que tiene por objeto regular el sistema educativo en su conjunto en los niveles de enseñanza no universitaria, así como fomentar la participación de la comunidad educativa en el ámbito de la educación. El punto que ha generado mayor interés, en todas las etapas del debate político y parlamentario, ha sido el modelo lingüístico escolar. En este punto, el legislador incluye los principios contenidos en la Ley de Normalización Lingüística y el llamado “Decreto de mínimos”. Con ello, se da continuidad al modelo lingüístico ya implementado (articulado a través de un amplio consenso social y político y aplicado sin grandes controversias durante varios lustros). En concreto, se prevé la presencia mínima de la lengua catalana en la mitad del horario escolar, que podrá verse incrementada según lo que dispongan los proyectos lingüísticos del centro, atendiendo a dos criterios: el alcance de los objetivos de la normalización lingüística y el cumplimiento de la competencia comunicativa plena y equivalente en las dos lenguas oficiales al final de la enseñanza obligatoria. Uno de los principios rectores de la disposición es conseguir el objetivo de garantizar la competencia para usar con corrección y fluidez catalán y castellano al finalizar el período de escolaridad obligatoria. Se establece, además, la garantía de la no discriminación y de la no separación por motivos lingüísticos, el derecho de los alumnos a recibir la

primera enseñanza en su lengua y la especial atención a la lengua catalana en el acogimiento lingüístico para los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo. Las discrepancias en relación a los preceptos lingüísticos de la Ley son las que sustentan el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a determinados preceptos de la norma por parte más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso (BOE núm. 174, de 21 de julio de 2022). En otro orden de cosas, vinculada a la previsión de la normativa educativa (estatal y autonómica) sobre el incremento progresivo de plazas públicas en educación infantil (arts. 15.1 de la LOE y 7 de la LEIB), el Gobierno balear aprueba el Decreto-ley 8/2022, de 16 de agosto, de medidas urgentes para garantizar la gratuidad de la educación infantil en la red pública de escuelas infantiles y de su red complementaria.

En el ámbito legislativo destaca, por su carácter pionero en sostenibilidad medioambiental y derechos laborales, la aprobación de la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Illes Balears. La norma proviene de una regulación aprobada inicialmente mediante el Decreto-ley 3/2022, de 11 de febrero, que causa malestar entre el sector porque suspendía temporalmente la posibilidad de adquirir nuevas plazas turísticas, mientras los diferentes consejos insulares tramiten la modificación de sus planes territoriales. En su momento, se criticó la utilización de la legislación de urgencia para impulsar una medida tan relevante, aunque el Govern justificó aquella opción para poder evitar demoras en la aplicación de determinadas medidas y acceder de forma rápida a los fondos europeos. Sin embargo, con buen criterio, se asumió por parte de los grupos que apoyan al ejecutivo que la ordenación jurídica de una materia tan sensible requiere de un debate público, para que se puedan confrontar las distintas posturas en juego, y se acordó la tramitación del Decreto-ley convalidado como proyecto de ley. Con la regulación aprobada por la Cámara balear se mantiene el objetivo de avanzar hacia una ordenación más sostenible de la actividad turística y se tratan aspectos como la economía circular, la sostenibilidad y la disminución de las emisiones, o la salud laboral; también se mantiene la congelación de plazas turísticas. Entre los aspectos más novedosos de la Ley destacan medidas relacionadas con el uso de la energía, el agua, los materiales, los residuos y los alimentos y se obliga a las empresas turísticas a tener un plan de circularidad debidamente acreditado (tales planes tendrán una vigencia máxima de cinco años, aunque no se especifica en la Ley en qué plazo deberán estar aprobados). Asimismo, destaca la vertiente “social” de la norma, que incluye medidas para evitar enfermedades laborales de las camareras de piso (tales como, por ejemplo, la instalación de camas elevables para facilitar su trabajo). En definitiva, con la nueva regulación se pretende encontrar un punto de equilibrio entre el turismo y la capacidad del territorio de soportar la presión que genera aquella actividad económica y un mejor acomodo de los derechos laborales de los trabajadores del sector. Pero como suele suceder en materias tan sensibles, surgen dudas sobre la verdade-

ra capacidad de la norma para avanzar hacia el decrecimiento turístico, dado que esta decisión dependerá de la determinación por parte de cada isla de la capacidad de carga turística de su territorio. Igualmente, existen dudas sobre la efectiva implementación de la circularidad del turismo (la medida estrella de la ley). Tal como señalan los expertos, el turismo circular, como concepto, no existe; pero sí se pueden llevar a cabo prácticas de economía circular aplicadas al turismo y el legislador, efectivamente, pone los cimientos para que la circularidad entre en el sector turístico y hotelero. Cuestión distinta es entender la circularidad a una oportunidad de negocio o a una estrategia empresarial para que el sector acceda a los Fondos Next Generation de la Unión Europea, como parece plantear la norma.

En el plano institucional, la norma más destacada es la (también largamente esperada) Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares. Con ella se incorporan a nivel legislativo los cambios operados por el Estatuto de Autonomía de 2007 que, recordemos, sitúan en un rango normativo superior los principios básicos de la singular organización de los entes insulares introducidos por la Ley 8/2000. La realidad insular, plural y compleja, de la Comunidad Autónoma se refleja, de forma muy especial, en la configuración dual de los consejos insulares (opción constitucionalmente lícita según el alto Tribunal en la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012). Estos peculiares entes territoriales forman parte de la estructura institucional autonómica y funcionan como gobiernos intermedios, con un claro arraigo en cada una de las islas. La Ley 4/2022 supone, por su magnitud y profundidad, una nueva ordenación de las reglas fundamentales de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares, y da un nuevo impulso a su singularidad en el sistema de organización y funcionamiento, en cierta medida diferenciado de las diputaciones provinciales. En el título preliminar, dedicado al objeto de la ley y a la naturaleza de los consejos insulares, no se producen novedades significativas más allá de su adaptación a las previsiones estatutarias. Se confirma su configuración como instituciones autonómicas, en tanto participan en las potestades normativas y ejecutivas. En relación a los miembros de los consejos insulares (título I), se intenta clarificar el régimen de incompatibilidades, teniendo en cuenta que forman parte de los consejos insulares los miembros electos y los no electos. Por lo que se refiere a la organización (título II), la ley establece un esquema común que podrá ser adaptado mediante los diferentes reglamentos orgánicos de los consejos insulares (con el fin de respetar la autonomía de los mismos). No existen cambios significativos en la organización básica y se consolida el modelo institucional burocrático, manteniendo el Pleno las competencias correspondientes a los ámbitos decisorios fundamentales (potestades normativas y de planificación, función presupuestaria y tributaria, control sobre el resto de órganos de gobierno y administración insular). La novedad más importante en materia organizativa es el establecimiento de unas reglas de carácter mínimo para la creación, organización, funcionamiento y extensión de

las entidades integrantes del sector público instrumental que se puede implantar en cada isla (título III). Asimismo, como novedad, se introduce en la ley una serie de preceptos dedicados al buen gobierno (título IV), en línea con las exigencias de los principios de transparencia y de acceso a la información pública y a los derechos de los ciudadanos. El título dedicado al funcionamiento y régimen jurídico (título V) contiene algunas novedades dirigidas a resolver la cuestión del régimen aplicable al funcionamiento y a la actuación de los diferentes órganos de los consejos, teniendo en cuenta la doble consideración (institucional y administrativa) de los mismos. En este mismo título se establecen las normas mínimas de funcionamiento del pleno, las comisiones y el consejo ejecutivo. Se incluyen, a partir de una inspiración parlamentaria, los instrumentos de control político que puede ejercer el Pleno. Los preceptos dedicados a la potestad reglamentaria (Título VI) tratan uno de los temas fundamentales vinculado al régimen de competencias que les confiere el Estatuto. Resulta especialmente importante la determinación del procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares ejecutivos (aquellos que se dictan en desarrollo y aplicando una ley sobre ámbitos materiales de competencia propia de los consejos insulares). En el apartado dedicado a las competencias insulares (Título VII) destaca, como novedad, el capítulo que tiene por objeto garantizar la intervención de los consejos en las parcelas de poder que corresponden a otras instituciones (la iniciativa legislativa ante el Parlamento o la consulta institucional en la tramitación de disposiciones impulsadas por el Gobierno). El título dedicado a las relaciones interadministrativas (Título VIII) se ocupa de reforzar la aplicación de los principios de colaboración y cooperación interadministrativas y establecer una mejor sistemática en la ordenación de los instrumentos de cooperación y colaboración (como la conferencia de presidentes, los convenios y los consorcios). Para terminar, y como novedad igualmente destacable, se incluye un título específico (el IX) al régimen especial para Formentera, pues se descarta tramitar una ley específica para regular la singularidad de la isla pitiusa.

También merece una mención especial la aprobación de la Ley 8/2022, de 11 de noviembre, de sucesión voluntaria paccionada o contractual, tanto por el amplio consenso que ha concitado (es el resultado de una proposición de ley de todos grupos parlamentarios), como por la trascendencia social de la misma. Se trata de una norma que se aprueba en ejercicio de la competencia legislativa en derecho civil propio y que ha contado, en el proceso de elaboración de la misma, con la participación del Consejo Asesores de Derecho Civil de las Illes Balears y de Eivissa y Formentera. En concreto, la Ley tiene por objeto ordenar la transmisión en vida de bienes con pactos sucesorios, que comparten naturaleza contractual y relevancia fiscal, con una nueva regulación más acorde con las circunstancias actuales (principalmente, el aumento de la esperanza de vida y los nuevos modelos de familia). El legislador establece unas disposiciones comunes sobre el objeto y eficacia de la norma (la sucesión paccionada o contractual de las Illes Balears) y, posteriormente, separa los pac-

tos sucesorios por islas, distinguiendo los que son de aplicación a Mallorca y Menorca de los de Eivissa y Formentera. En relación a las islas mayores, se establece una actualización de la figura de la donación universal de bienes presentes y futuros (ya regulada en la Compilación de derecho civil propio), basada en la unidad de acto, pero con posibilidad de modificar el pacto sucesorio. Asimismo, se regula el pacto por definición y sus particularidades -en el pacto de definición limitada a la legítima o el de definición amplia (o por más de la legítima)-. Por lo que se refiere a la sucesión paccionada en las islas de Eivissa y Formentera, se establece una actualización de los pactos sucesorios contenidos en las capitulaciones matrimoniales (*espòlits*); además, se profundiza en la regulación del trato de la sucesión contractual, introduciendo nuevas modalidades. En definitiva, el legislador da un paso más en la ordenación de la sucesión en vida, con el fin de facilitar el disfrute de los bienes de presente y menguar los conflictos familiares que puedan derivarse de la sucesión.

Las demás leyes aprobadas en este período tratan temáticas diversas. Es el caso de la Ley (ómnibus) 2/2022, de 6 de junio, de medidas urgentes en determinados sectores de la actividad administrativa. También se aprueban la Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud; la Ley 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental; la Ley 7/2022, de 5 de agosto, de la ciencia, la tecnología y la innovación; la Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental; y la Ley 10/2022, de 23 de diciembre, del tiempo libre educativo para la infancia y la juventud.

Sigue la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, por la vía de la iniciativa legislativa popular, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears. La proposición, cuyo objetivo 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, ha superado la fase de la toma en consideración con el apoyo de los grupos parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Més per Mallorca, Més per Menorca y Mixto. En 2022 continua la tramitación de la proposición de ley de Menorca Reserva de la Biosfera, surgida la iniciativa que el Estatuto confiere a los consejos insulares; la propuesta normativa se centra en aspectos ya consolidados -como la ordenación del territorio o la protección de espacios naturales- y se ocupa de otros retos de futuro para Menorca -como la emergencia climática y el proceso de descarbonización o el modelo turístico y la movilidad sostenible-.

6. Conflictividad

En el plano de la jurisdicción ordinaria, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 1601/2022, de 30 de noviembre, confirma la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears 493/2021, de 17 de septiembre, que

había declarado conforme a Derecho la resolución de la Directora General de Salud Pública y Participación por la que se ordenaba el internamiento forzoso en régimen de aislamiento bajo custodia policial de un grupo de jóvenes, por potencial diagnóstico de infección de SARS Covid-19.

En el ámbito competencial, se ha llegado a un acuerdo de finalización de la controversia (BOE núm. 17, de 20 de enero) sobre el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia. En concreto, se cumple con el compromiso de modificar los arts. 7.3 y 19.2 de la norma y de derogar la DF 4ª y se asume el compromiso de recoger normativamente el acuerdo interpretativo sobre el art. 22 y de crear un organismo equivalente a la Oficina Nacional de Evaluación. Téngase en cuenta que la Ley 4/2021 substituye y deroga el Decreto-ley 3/2021 y mantiene inalterados la numeración y el contenido de los artículos controvertidos. Sobre esta última norma, iniciadas las negociaciones por la Comisión Bilateral sobre esos mismos preceptos y, además el art. 25 (según Resolución publicada en el BOE 95, de 21 de abril) las discrepancias se dan por resultas y concluida la controversia (tal como se dispone en la Resolución publicada en el BOE 162, de 7 de julio).

Igualmente, se resuelve la controversia en relación al 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, habiéndose cumplido el compromiso de modificar el artículo único (apartados 3 y 4) y la disposición transitoria 4ª y asumido el acuerdo interpretativo sobre la disposición transitoria 2ª y quedando pendiente el compromiso de derogar la disposición adicional única (tal como consta en la Resolución publicada en el BOE núm. 113, de 12 de mayo).

También se dan por solventadas las discrepancias competenciales suscitadas en relación al art. 56 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, en la redacción dada por la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, en el sentido de interpretar que las autoridades competentes titulares de las vías públicas rotularan las indicaciones escritas que acompañen la señalización de las vías públicas en castellano y en las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas siempre que la seguridad vial resulte afectada (Resolución publicada en el BOE núm. 228, de 22 de septiembre).

Además, se solucionan las discrepancias sobre la previsión, introducida en la Ley de residuos y suelos contaminados por la Ley 5/2021, de 28 de diciembre de presupuestos generales del Estado, sobre la ejecución de una prueba piloto del sistema de depósito, devolución y retorno en Formentera. El Acuerdo dispone el Gobierno balear asume el compromiso de que la prueba se realizará conforme las previsiones contenidas en la legislación básica del Estado sobre residuos y suelos contaminados (Resolución publicada en el BOE núm. 258, de 27 de octubre).

1. Actividad político-institucional

En 2022, quizá lo más destacable ha sido que la situación sanitaria ha dejado de ser el eje central de la actividad política y normativa y ello, junto a la estabilidad del pacto de gobierno (PSOE, Izquierda Unida y Podemos), ha propiciado una notable intensificación de la actividad parlamentaria y la producción legislativa.

1.1. Reforma estatutaria

El 11 de abril de 2019, en la última sesión de la anterior legislatura, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales. En diciembre de 2019, fue admitida a trámite en el Congreso, si bien no fue sometida al debate de totalidad hasta el Pleno de 11 de mayo de 2021. La propuesta pasó entonces a la Comisión Constitucional, en la cual se fue ampliando el plazo de enmiendas hasta el 24 de noviembre de 2021.

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de enero de 2022 se publicaron las enmiendas presentadas (40 en total) que, en general, tienen carácter técnico y no afectan a la mayoría de disposiciones del Estatuto. Cabe destacar las dirigidas a precisar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a la incorporación de los Decretos-leyes al sistema de fuentes.

A fecha de cierre de esta crónica la reforma estatutaria se halla todavía a la espera de la emisión del informe.

1.2. Gobierno

- El apoyo al Gobierno de Concha Andreu incluía, en el caso de Podemos, la reserva de una Consejería para dicha formación, que fue ocupada —provocando ya entonces serios enfrentamientos en el seno de esta formación— por Raquel Romero, protagonista de las negociaciones con el PSOE y única diputada de dicho partido en esta Legislatura.

Pues bien, a principios de abril de 2022 —y como consecuencia de cambios orgánicos en dicha formación— se produjo la expulsión de Romero y otras cinco personas de su equipo por vulneración de la normativa interna al no cumplir con la obligación de aportar un porcentaje de sus ingresos por los cargos institucionales desempeñados a la tesorería de la formación.

Lo anterior no tuvo, sin embargo, efectos en el acuerdo de gobernabilidad (PSOE, Izquierda Unida y Podemos), dado que la presidenta de la Comunidad Autónoma de La Rioja entendió que la diputada de Podemos no había cambiado su disciplina de voto al mantener en sus estrictos términos los acuerdos de coalición suscritos por su anterior formación, por lo que no incurría en transfuguismo alguno.

De hecho, el referido “Acuerdo para un gobierno de izquierdas y progresista para la Rioja” ha seguido desarrollándose sin especiales dificultades y se ha aprobado un buen número de las leyes comprometidas en él (identidad y expresión de género, transformación de la fundación “Hospital de Calahorra”, memoria democrática, violencia de género o juego).

La expulsión de esta consejera de su partido ha tenido, en cambio, consecuencias relevantes en la composición de los Grupos parlamentarios y, por ende, en su funcionamiento orgánico. A ello nos referiremos en el siguiente apartado.

- La composición del Gobierno ha vuelto de nuevo a alterarse en 2022, quedando ya sólo 3 consejerías, de las 9 iniciales, con su titular original.

A principios de enero, la presidenta cesó a la consejera de Salud, Sara Alba, pieza central del ejecutivo en las fases más duras de la pandemia, pero que ya, en septiembre de 2021, había sido relevada de la portavocía del Gobierno también ocupada por ella. Su relevo se presentó como una pérdida de confianza en su gestión sanitaria independientemente de la pandemia. Cabe recordar, en este sentido, el rechazo generalizado y la rectificación posterior que, en 2021, provocó el *non nato* “Plan de Atención Continuada” de esta Consejería, el cual, en el marco de una reorganización de los recursos sanitarios, suponía el cierre de algunos servicios.

En su sustitución, el 12 de enero tomó posesión como nueva consejera de Salud María Somalo San Juan, hasta la fecha directora general de Dependencia.

1.3. Parlamento

La ya aludida expulsión de la consejera de Podemos de su partido provocó que la Mesa acordara el 21 de abril, a iniciativa de la diputada Henar Moreno de Izquierda Unida —que compartía con aquélla el Grupo Mixto— y con la oposición del Grupo Socialista, su salida de dicho grupo y su paso a la condición de diputada no adscrita. Frente al acuerdo de la Mesa la diputada Romero presentó un recurso de amparo que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 13 de diciembre de 2022.

Ello, entre otros efectos, supuso que, en la Junta de Portavoces, PSOE y Grupo Mixto no contaran ya con la mayoría de votos, lo que, a su vez, provocó algunas situaciones de bloqueo en la tramitación de las leyes. En ese contexto, se inserta la proposición de ley de reforma del Reglamento de la Cámara presentada el 23 de diciembre por los dos Grupos antes citados, a cuyo través la Junta de Portavoces pasa a ser únicamente *oída* en la fijación

del Orden del Día del Pleno, debilitando así su posición en la programación de los trabajos parlamentarios.

1.4. Partidos

- En 2020, la presidenta cesó al consejero de Gobernanza Pública y secretario general del PSOE, Francisco Ocón. En agosto de 2021, el exconsejero 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. Y, en noviembre de 2021, se anunció la intención de proponer a Francisco Ocón como nuevo senador autonómico.

Así las cosas, el 11 de enero de 2022, Raúl Díaz comunicó su baja como senador autonómico, abriendo el paso a su sustitución por Ocón. Sin embargo, y pese a que desde la ejecutiva del PSOE de La Rioja se había insistido en que el relevo estaba consensuado, el 14 de enero, el exsecretario del PSOE riojano anunció su renuncia a ser senador, negando la existencia de una decisión consensuada al respecto.

En consecuencia, de forma inesperada, la nueva senadora autonómica por La Rioja es Teresa Villuendas. Su designación tuvo lugar en el pleno del Parlamento de 27 de enero y contó con los votos a favor de PSOE, Izquierda Unida y Podemos. La nueva senadora ha sido concejala en el Ayuntamiento de Logroño, diputada en el Parlamento y secretaria de Educación del PSOE riojano.

- El PP, tras la pérdida del Gobierno y el anuncio del anterior presidente autonómico, José Ignacio Cenicerros, de su renuncia a la reelección como presidente del partido, tenía pendiente la elección de un nuevo líder regional.

En esta situación, recordemos que, en 2021, el secretario general del PP de La Rioja, Alberto Bretón anunció que presentaría su candidatura a presidirlo cuando se convocase el Congreso del partido, lo que provocó su inmediata destitución y la redistribución de sus funciones entre el resto de los miembros de la dirección del partido.

En un ambiente de enfrentamiento interno y de imposibilidad de articular una candidatura de unidad, la convocatoria del citado Congreso fue posponiéndose y, finalmente, en octubre, el Comité Ejecutivo Nacional del PP propuso al Comité Electoral a Gonzalo Capellán como candidato de la formación en las elecciones de 2023. Capellán fue consejero de educación de 2011 a 2014 y en el momento de su designación ocupaba la plaza de catedrático de historia contemporánea en la Universidad de la Rioja.

A la vez, el presidente Cenicerros comunicó su renuncia como presidente del partido, de forma que, a la espera del Congreso pospuesto a fecha posterior a las próximas elecciones de mayo de 2023, el Comité Regional eligió como presidente del partido en La Rioja a Alberto Galiana.

- En Enero, el Comité Permanente de Ciudadanos sustituyó el Comité Autonómico de La Rioja por una Junta Gestora bajo la coordinación de la diputada autonómica Belinda León. El hasta entonces coordinador de la formación en La Rioja, Pablo Baena, continuó, no obstante, como portavoz de su Grupo parlamentario hasta que en octubre presentó la dimisión de todos sus cargos políticos y su baja del partido.
- En octubre, en las primarias de Podemos La Rioja, su coordinadora regional, Arantxa Carrero, no logró reunir los avales necesarios. Si lo hizo, en cambio, Raúl Pérez (militante y antiguo responsable de los círculos en la Comunidad), y que será el candidato de la formación en las próximas elecciones autonómicas.

1.5. Economía y presupuestos

En 2022, al igual que en 2021, se logró tener aprobados en plazo los presupuestos del año siguiente (*Ley 16/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2023*).

El presupuesto para 2023 es de 1824,58 millones de euros, lo que supone un pequeño descenso respecto a los del ejercicio anterior (1897,89), justificado por el Gobierno en el descenso del componente financiero (54,7%). En sentido inverso, el gasto no financiero del nuevo presupuesto marca un récord y crece un 7,8% respecto a 2022.

Las partidas en inversión social alcanzan también a una cifra inédita: 1.181,92 millones de euros, que supone un incremento del 6,6% sobre 2022 (sanidad se incrementa en un 6,07% y educación en un 6,03%).

A esto hay que sumar 39 millones más procedentes de la previsión de ingreso por Fondos Next Generation y una inversión total del Estado en La Rioja de 95,7 millones de euros (un 36,6% más que en 2022).

En relación con la *Ley 17/2022, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022*, cabe destacar la suspensión de la aplicación del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, a fin de evitar la duplicidad con el impuesto estatal creado en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, y la incorporación de un plazo máximo de ocho meses para tramitar y resolver los expedientes de resolución de los contratos administrativos, dado el carácter contrario al orden competencial de su previsión en el art. 212.8 de la *Ley Contrato del Sector Público* (Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021).

2. Actividad normativa

Efecto claro de la situación sanitaria pandémica fue la escasa producción legislativa riojana de 2020. La tendencia comenzó a cambiar 2021 y se confirma plenamente en 2022, tanto por el excepcional número de leyes aprobadas, como por el intenso calado político y social de algunas de ellas.

Al margen de las ya comentadas leyes de presupuestos y medidas de 2023. Se han aprobado las siguientes leyes:

- *Ley 1/2022, de 23 de febrero, de transformación de la organización sanitaria “Fundación Hospital Calahorra” en Fundación Pública Sanitaria, regulación de su régimen jurídico e integración en el Servicio Riojano de Salud como entidad dependiente.* El título de esta Ley define de forma explícita su objeto. Cabe sólo añadir que dicha Fundación era lo que se ha venido conociendo como una “fundación sanitaria en mano pública”, nacida al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, la cual habilitaba nuevas formas organizativas —incluidas las de derecho privado— de gestión de los centros sanitarios.

Esta transformación (que ha sido ya objeto de enjuiciamiento competencial por el Tribunal Constitucional —Sentencia 20/2017—, en un caso paralelo de la Comunidad de Madrid) era una actuación proyectada desde hace tiempo y fue apoyada por todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Popular.

La Ley prevé una estatutarización de carácter voluntario del personal laboral fijo, y se enmarca en el contexto actual de escasez crónica de profesionales sanitarios.

- *La Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja,* tuvo su origen en una proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y Mixto (Izquierda Unida-Podemos), y su aprobación fue posible, igualmente, gracias a los votos de ambos Grupos.

La Ley, al igual que otras leyes autonómicas, reconoce, en el ámbito competencial autonómico, el derecho a determinar libremente la identidad de género, y establece principios, medidas y acciones destinados a garantizar la igualdad real y efectiva de estos colectivos y la no discriminación por motivos de identidad o expresión de género.

El encaje de sus previsiones con el hecho de que la rectificación de la identidad de género y el cambio de nombre son cuestiones que pertenecen a la legislación civil y, por ende, a la competencia estatal, pasa por entender —tal y como ya se ha acordado en relación con disposiciones autonómicas similares en el seno de las comisiones bilaterales— que el reconocimiento de género efectuado es sólo a los efectos de la propia Ley y en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin que afecte a la identidad jurídica del interesado, en tanto no se produzca la rectificación de la inscripción registral.

La Ley se estructura en un título preliminar, de disposiciones generales, nueve títulos que concretan sectorialmente la acción autonómica en esta materia (salud; educación; trabajo; menores, juventud y mayores; atención social; cultura, ocio y deportes; trámites administrativos; medios de comu-

nicación; y ámbito policial y judicial) y un título décimo que establece el régimen sancionador.

Más en particular, cabe destacar que la Ley reconoce en el ámbito educativo el derecho a mostrar los rasgos distintivos de género elegido, a la utilización de las instalaciones conforme a éste y al uso del nombre que, igualmente, se haya elegido; concreta las prestaciones a las que se tiene derecho en el sistema sanitario público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluyendo todos los tratamientos de transición o congruencia con el género sentido; incluye un mandato de garantía de no discriminación por identidad o expresión de género en las valoraciones de idoneidad de los procesos de adopción y acogimiento familiar; y prevé que todas las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cualquier procedimiento, dispensen un trato a las personas acorde a la identidad de género por la que se identifiquen.

- La Ley 3/2022, de 29 de marzo, reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico, fue aprobada con los votos del Grupo Socialista y Mixto (Izquierda Unida-Podemos), y supuso la derogación de la anterior Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, conforme al art. 8.1.10 de su Estatuto ostenta competencia exclusiva para regular el juego y las apuestas en su ámbito territorial, y a ella se ciñe el objeto de la Ley “la regulación de todas las actividades relativas a casinos, juegos y apuestas en el ámbito territorial de la CAR” (art. 1).

El nuevo texto legal reproduce, aunque con variaciones de estructura y sistemática, buena parte de la Ley de 1999 y sobre esa base introduce diversas modificaciones que, en la mayoría de los casos, figuran en las normas legales más recientes del Derecho autonómico comparado.

Su contenido se estructura en siete Títulos (“Disposiciones generales”, “De las políticas de juego responsable”; “De los juegos y apuestas”; “De la intervención administrativa y la inspección”; “De los establecimientos para su práctica”; “De las personas intervinientes”; y “Del régimen sancionador”) y del mismo cabe destacar que—sin perjuicio de las disposiciones transitorias previstas— prohíbe la instalación en La Rioja de cualquier clase de máquinas de apuestas en los establecimientos de hostelería y restauración (art. 40.2), así como la apertura de establecimientos de juego en el área de influencia (200 metros lineales) de los centros docentes (art. 34).

- El título de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (CESR), expresa casi por completo su objeto. La reactivación del funcionamiento del CESR era un compromiso de legislatura al formar parte del Acuerdo de Gobierno suscrito con Izquierda Unida y Podemos.

La Ley ha contado con los votos a favor de los Grupos Socialista, Izquierda Unidadadanos y Mixto (Izquierda Unida-Podemos).

El CESR no se halla mencionado expresamente en el Estatuto de Autonomía de la Rioja (sí lo está en la reforma estatutaria que se tramita en las Cortes Generales), que se limita a facultar a la Comunidad Autónoma de La Rioja para constituir instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias (art. 54.4). Con todo, el CES se creó en esta comunidad a través de una Ley de 1989, posteriormente sustituida por la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social.

No obstante, en 2012, en el contexto de la crisis económica de 2008, se suspendió su funcionamiento, a fin de atender la exigencia de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit fijados a nivel estatal y europeo, aunque se anunciaba ya la intención de reactivar su operatividad en cuanto fuese posible.

Dicha suspensión se realizó a través de otra ley —técnica muy singular, al menos a nivel legislativo, destinada a evitar tener en un futuro que proceder a una nueva aprobación— cuyo único objeto era suspender la vigencia de la Ley 6/1997 (Ley 3/2012, de 20 de julio, por la que se suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja).

Pues bien, ahora, la Ley 4/2022 alza la suspensión de la Ley 6/1997 mediante la derogación de la Ley 3/2012. Al tiempo se han modificado tres artículos de la Ley de 1997 en orden a la composición, duración del mandato y adecuación a la legislación vigente de las incompatibilidades.

- Con la *Ley 5/2022, de 25 de abril, para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja*, la Comunidad Autónoma de La Rioja se sumó a la amplia lista de Comunidades Autónomas que han aprobado leyes propias en esta memoria profundizando, ampliando o singularizado, a la vista de su particular experiencia histórica, las disposiciones de la —en aquél momento todavía vigente— Ley 52/2007, de 26 de diciembre estatal, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

La Ley persigue, en esencia, hacer efectivos los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas riojanas de la Guerra Civil y la Dictadura franquista, establecer medidas de garantía de no repetición, así como promover y divulgar la memoria democrática. Consta de 60 artículos, distribuidos en un Título preliminar y cinco Títulos.

En su Título Preliminar (“Disposiciones generales”) se define la noción de “víctima” a los efectos de esta Ley. El Título I se dedica a las “Víctimas, personas desaparecidas y tratamiento de restos humanos”: establece el “derecho de localización de las personas desaparecidas” y su identificación; prevé

la elaboración de un “Censo de víctimas y de Personas desaparecidas”; regula el procedimiento de localización, exhumación, identificación de éstas; y ordena crear un “Comité técnico para la Recuperación e Identificación de Personas Desaparecidas de la Guerra Civil y la Dictadura Franquista” y un “Banco público de ADN”. El Título II aborda la “Reparación, justicia y reconocimiento a las víctimas del franquismo y personas defensoras de la democracia”. Su Capítulo I (“Reparación y reconocimiento”), prevé, entre otros, el resarcimiento económico a los familiares; la elaboración de planes específicos de reparación y reconocimiento; la promoción de la investigación y difusión del conocimiento en materia de memoria democrática; la consideración de víctima en la concesión de condecoraciones y reconocimientos; o su prioridad protocolaria. Y su Capítulo II, “Lugares de la memoria democrática de La Rioja”, define dichos lugares, su procedimiento de declaración y régimen, a la vez que declara el «Memorial La Barranca», como lugar de referencia de la memoria democrática de La Rioja. El Título III establece “Medidas para la recuperación de la memoria democrática en la Rioja”, en materia educativa, de investigación, publicidad, medios de comunicación, accesibilidad a los archivos relacionados y retirada o eliminación de símbolos. El Título IV crea el “Consejo Asesor de la Memoria Democrática”, como órgano colegiado de participación de carácter consultivo. Y, finalmente, el Título V dispone el “Régimen sancionador”.

La Ley se cierra con cuatro Disposiciones Adicionales que, entre otras cosas, ordenan, en un plazo máximo de 12 meses, la retirada o eliminación de los elementos de exaltación del franquismo o de carácter antidemocrático y la concesión honorífica de la condición política de riojanos a miembros de la resistencia antifranquista en La Rioja.

La Ley se ha aprobado con el voto en contra de los Grupos Popular y Ciudadanos.

- *Ley 6/2022, de 9 de mayo, por la que se establece un incremento excepcional para la Renta de Ciudadanía de La Rioja en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.* Aprobada por unanimidad, esta Ley, de forma similar a lo efectuado en el ámbito estatal en relación con el Ingreso Mínimo Vital (Real Decreto-ley 6/2022), concreta dicho incremento en un porcentaje del 15% del importe mensual reconocido para las tres mensualidades siguientes posteriores a su entrada en vigor y habilita al Gobierno para su prorroga (ésta se materializó el 27 de julio para los meses de septiembre a diciembre).
- *Ley 7/2022, de 23 de mayo, para la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR).* El objeto de esta Ley queda perfectamente definido en su rúbrica. Se fija un plazo de suspensión de 6 meses, en los que se

prevé se apruebe la futura Ley de agricultura y una nueva directriz de suelo no urbanizable llamadas a precisar el contenido de dichas disposiciones. Éstas fueron introducidas en la LOTUR, por Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022 y se hallan dirigidas a equilibrar la implantación de energías alternativas con la protección de determinados cultivos, paisajes y obras artísticas.

- *La Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja*, que deroga la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja, tiene por objeto regular la práctica cinegética tradicional, deportiva y de gestión destinada a la conservación del medio natural y la prevención de daños.

La Ley pretende afrontar el fenómeno de la caza bajo parámetros que no se tuvieron en cuenta en 1998, como la biodiversidad o el cambio climático. Contiene 87 artículos distribuidos en 10 títulos. Entre sus novedades, cabe destacar que, sin perjuicio de la responsabilidad civil por daños cuya regulación corresponde al Estado central, la Ley introduce medidas preventivas a adoptar por los titulares cinegéticos en colaboración con los propietarios afectados; se simplifica la tipología de cotos de caza; se diferencian los tipos de caza y se impulsa la caza de gestión; y se incluye la necesidad de realizar en la evaluación ambiental el estudio de impacto sobre las especies cinegéticas y sus hábitats. Los cotos de caza, según dispone su disposición transitoria única, deberán adaptarse a lo establecido a la nueva regulación en el plazo dos años.

El proceso de elaboración la de Ley ha tenido un marcado carácter participativo de los colectivos afectados y finalmente ha sido aprobada sin ningún voto en contra, si bien el Grupo Popular se ha abstenido.

- *La Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja*, tuvo su origen en una proposición de ley presentada por Izquierda Unida y, dejando al margen algunas de sus disposiciones particulares (preferencia en la tramitación administrativa y consideración de concurrencia de interés público para su tramitación simplificada *ex art.* 20.4; y reserva de participación en la contratación pública de las entidades de economía social y solidaria *ex art.* 24.3), contó con el apoyo de todo el arco parlamentario.

Según establece su artículo primero tiene por objeto “establecer un marco normativo común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social y solidaria en La Rioja, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades...”. De su contenido cabe destacar la eliminación de cargas administrativas en este ámbito, así como la previsión de elaboración de un Plan riojano de impulso de la economía social y solidaria y la creación del Consejo de la economía social y solidaria de La Rioja.

- *Ley 10/2022, de 20 de julio, por la que se establece la modificación de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. La reforma tiene por objeto, únicamente,

la reducción de algunas tarifas con el objetivo de fomentar la caza de las especies cinegéticas que actúan como reservorio la tuberculosis animal.

- *Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la violencia de género de La Rioja.* Aprobada por unanimidad, la Ley, tras determinar en su Título I el concepto de violencia y víctima de género (que se amplía respecto al recogido a nivel estatal), prevé la adopción de medidas para hacerle frente, en muy diversos ámbitos, sobre la base de que sólo el desarrollo de una política integral y transversal puede hacer desaparecer esta lacra social.

En concreto: en su Título II, se establecen medidas de prevención, sensibilización y formación, que se proyectan en el ámbito educativo, en el personal de las Administraciones, en campañas de sensibilización e información y en medios de comunicación; el Título III se dedica a la detección y atención a la violencia de género; prevé la elaboración de protocolos específicos de detección y concreta dicha detección y atención en el ámbito sanitario y en el de los servicios sociales; el Título IV ordena los recursos de la atención integral y recuperación de las víctimas, articulando los compromisos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género; el Título V contempla medidas de fomento que debe adoptar el Gobierno de La Rioja a fin de favorecer la inserción laboral, la autonomía económica y el acceso a la vivienda; el Título VI establece medidas de apoyo a la asistencia jurídica y el acceso a la justicia; el Título VII aborda la reparación y recuperación de la víctima; el Título VIII impulsa la investigación en materia de violencia de género; y el Título IX establece las garantías de aplicación de la Ley.

- *Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.* El desarrollo de los medios tecnológicos en los últimos años, y especialmente durante la pandemia del Covid-19, ha propiciado introducir en el ámbito local la referida participación y votación telemáticas. Ésta será de aplicación obligatoria en las entidades locales de La Rioja iguales o superiores a los 1.000 habitantes, y en las de menor población cuando su desarrollo tecnológico lo permita y así lo acuerde el pleno municipal. La Ley tuvo su origen en una proposición de ley del Grupo Ciudadanos y fue aprobada por unanimidad.
- *Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC).* La Ley define la ARTECC como una “entidad pública empresarial”, si bien cabe apuntar que, consideradas globalmente sus funciones, éstas parecen más propias de un organismo autónomo. Su creación responde al objetivo de propiciar un ejercicio eficaz de la acción autonómica riojana en el ámbito de la transición energética y la lucha frente al cambio climático. PP y Ciudadanos votaron en contra.
- *La Ley 14/2022, de 23 de diciembre, de Juventud de La Rioja,* deroga y sustituye las Leyes 7/2005 de Juventud de La Rioja y 2/1986, del Con-

sejo de Juventud de La Rioja. Su objeto es establecer, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el marco jurídico por el que se regularán las políticas de juventud y obtuvo el apoyo de todos los Grupos, salvo el Popular.

Tras las “Disposiciones generales” del Título Preliminar, su Título I se dedica a las políticas transversales en materia de juventud en diversos sectores de la acción pública autonómica. Su Título II aborda la específica política de promoción juvenil riojana, que se traduce en “el conjunto de actividades, servicios y equipamientos puestos al servicio de las personas jóvenes con la finalidad de propiciar su desarrollo personal y social”. El Título III se reserva a la “Formación juvenil”, aspecto éste que se amplía notablemente en relación con lo previsto en el Título IV y V de la vigente Ley 7/2005. El Título IV se reserva a la “Participación y voluntariado juvenil”, crea el registro de Asociaciones juveniles (art. 45) y configura el Consejo de la Juventud y los Consejos locales y supramunicipales. Por último, a la vista de las previsiones anteriores, dedica su Título V a la “Organización administrativa y régimen financiero” y el VI al “Régimen sancionador”.

- *Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.* En contra de esa Ley votó el Grupo Ciudadanos, mientras que los populares se ausentaron de la votación y anunciaron que estudiarían presentar un recurso de amparo por su tramitación urgente y en lectura única.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. *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*

La citada disposición, relativa a la consolidación de los empleados interinos, motivó en 2021 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 a trámite por el pleno del Tribunal Constitucional el 16 de septiembre (cfr. Informe de 2021). Al respecto, cabe añadir ahora que el Tribunal Constitucional ha acordado mantener esta suspensión (Auto de 26 de enero de 2022).

3.2. *Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 3/2021 de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*

El 21 de febrero de 2022 se publicó en el BOE el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley 3/2021, de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La desavenencia competencial (cfr. Informe de 2021) se centraba en la eventual lesión de las competencias estatales al aplicarse el “crédito fiscal”

reconocido a los donantes en tributos cedidos por el Estado. El Acuerdo alcanzado al respecto consistió en un compromiso de la Comunidad Autónoma de La Rioja de promover una modificación legislativa de los arts. 8 y 10 de la Ley, a fin de ceñir la utilización de dicho crédito fiscal únicamente a los tributos propios.

No obstante y con anterioridad a la publicación de ese Acuerdo, la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, modificó los artículos controvertidos en el sentido acordado con el Estado.

El final de 2022, un año entre dos elecciones, ha estado marcado por la negativa de Vox a apoyar la ley de presupuestos. Se rompe de esta forma el acuerdo sobre el que se apoyó la investidura de la presidenta Díaz Ayuso. En los meses anteriores, la mayoría formada por el Partido Popular y Vox había conseguido aprobar trece leyes. Varias decisiones adoptadas por la Mesa de la Asamblea, con el voto de los dos grupos parlamentarios que formaron la mayoría de investidura, han sido criticadas por los grupos de la oposición (tramitación de algunas leyes por el procedimiento de lectura única y negativa a votar la moción de reprobación contra el vicepresidente del gobierno regional). Las tensiones entre el Gobierno central y el de la Comunidad de Madrid en materia educativa han dado lugar a la interposición cruzada de recursos contencioso administrativos.

1. Actividad político-institucional

Ruptura de la mayoría de investidura y prórroga de los presupuestos.

El gobierno autonómico aprobó el 26 de octubre el proyecto de ley de presupuestos para 2023, que alcanzaba los 25.738 millones de euros, con un incremento del 11,7% con respecto a 2022. Sin embargo, los presupuestos no fueron aprobados por la Asamblea, debido al voto negativo de Vox y de los grupos de la oposición. El 1 de diciembre, los medios informaban de que no había acuerdo entre PP y Vox sobre las cuentas de 2023, pero que Vox se abstendría, facilitando de esta forma la aprobación de la ley de presupuestos. El 2 de diciembre, a las 12.00 terminaba el plazo para registrar las enmiendas a los presupuestos de 2023. De acuerdo con el sistema electrónico de la Cámara, las enmiendas de Vox llegaron 6 minutos después. Vox adujo un problema informático y solicitó que la Mesa de la Asamblea hiciera una excepción y permitiera la tramitación de sus enmiendas, invocando un precedente de 2017, cuando la Mesa aceptó por unanimidad las enmiendas de Ciudadanos, pese a haberlas registrado tarde. Sin embargo, la Mesa no consideró acreditada la incidencia informática y no validó las enmiendas. Tras las declaraciones públicas de los representantes de ambos partidos y el fracaso de la negociación, Vox decide votar en contra de los presupuestos. El Gobierno

aprueba la prórroga presupuestaria (Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023).

Presidencia de la comunidad y liderazgo regional del partido

Isabel Díaz Ayuso fue elegida en mayo presidenta del PP de Madrid, con el 99,12% de los votos de los compromisarios que acudieron al Congreso regional. La elección de la presidenta de la comunidad como dirigente del partido llegó tras el cambio en la presidencia nacional del partido, con la sustitución de Pablo Casado por Alberto Núñez Feijóo.

Gobierno

Se mantiene la composición del Gobierno. La presidenta de la comunidad creó una vicepresidencia, que no existía al inicio de la legislatura, nombrando como vicepresidente al consejero de Educación y Universidades. El Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, atribuye a la nueva Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, la coordinación de la acción del Gobierno.

Recibió atención el año pasado en los medios de comunicación la creación, dentro de la estructura de la Viceconsejería de Cultura y Turismo, de la Dirección de Área de la Oficina del Español, por el carácter simbólico que tenía la asunción por parte de la comunidad de una nueva función de promoción del idioma y por el perfil político del elegido para el cargo: Toni Cantó, ex diputado de Ciudadanos, que no había podido formar parte de las listas del Partido Popular a la Asamblea por un problema con el empadronamiento. En el último trimestre de 2022 se anunció la renuncia de Toni Cantó y su sustitución por un experto en gestión cultural.

El Decreto 88/2021 de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, que modificó la estructura orgánica básica de las Consejerías, ha experimentado dos cambios en 2022. En ambos casos, las modificaciones afectan a la Consejería de Sanidad y al Servicio Madrileño de Salud.

Asamblea

Los grupos parlamentarios Popular y Vox presentaron una proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para reducir el número de miembros de la Asamblea, desde los 136 actuales hasta 91 diputados. El Estatuto de Autonomía no establece un número fijo. El art. 10.2 señala que la Asamblea estará compuesta por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. El constante incremento de la población de la comunidad ha conllevado un notable aumento del tamaño del parlamento regional: 94 (1983), 96 (1987), 101 (1991), 103 (1995), 102 (1999), 111 (2003), 120 (2007), 129 (2011 y 2015), 132 (2019) y 136 (2021).

Si se compara qué composición tendría la Asamblea con 91 diputados y con 136 diputados, tomando como referencia los resultados de 2021, se producirían los siguientes cambios:

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2021: MADRID

	136 diputados	91 diputados	Variación en porcentaje
PP	65 (47,79%)	44 (48,35%)	+0,56
MÁS MADRID	24 (17,64%)	16 (17,58%)	-0,06
PSOE	24 (17,64%)	16 (17,58%)	-0,06
Vox	13 (9,5%)	8 (8,79%)	-0,71
PODEMOS-IU	10 (7,35%)	7 (7,69%)	+0,34
C's	0	0	

Desde que se inició la XII Legislatura han causado baja 15 diputados (2 en 2022).

No ha habido cambios en la presidencia de la Asamblea ni en la Mesa, que está compuesta por cuatro diputados del Grupo Popular (incluida la presidenta), un diputado del Grupo Vox (vicepresidente segundo), una diputada del grupo Más Madrid (vicepresidenta tercera) y un diputado del Grupo Socialista (secretario segundo).

En las portavocías del grupo popular se produjo el relevo de Alfonso Serrano por Pedro Muñoz Abrines, tras asumir el primero el cargo de secretario general del partido en la región.

Han continuado reuniéndose las dos comisiones de estudio constituidas en 2021, que recordamos tiene como objeto el reto demográfico y la despoblación y la recuperación económica a través de los fondos europeos. Se ha creado una tercera comisión de estudio, a propuesta del Grupo Popular, sobre el fenómeno de las bandas juveniles violentas en la Comunidad de Madrid. Vox anunció que impulsaría una comisión de estudio sobre las residencias de Madrid, que era rechazada por el Partido Popular. Finalmente, Vox retiró esta iniciativa.

El debate y votación del dictamen de la Comisión de Investigación sobre la posible incidencia de la entrada del Covid-19 a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas en la expansión de la Covid-19 en la Comunidad de Madrid fue incluido en el orden del día de la sesión de la comisión del 16 de noviembre.

La Mesa rechazó en octubre votar las mociones de reprobación que registraron Más Madrid, PSOE y Podemos frente al vicepresidente Ossorio, por unas declaraciones sobre las muertes que se produjeron durante el Covid-19

en las residencias de ancianos. Se argumentó que esta figura no aparece prevista en el reglamento del parlamento. Sin embargo, en febrero, se había votado la reprobación de la consejera de Familia, Juventud y Política Social de la comunidad, Concepción Dancausa, que había sido presentada por Más Madrid por su gestión en un caso sobre menores tuteladas. La abstención del Vox permitió que el PP pudiera hacer valer su mayoría parlamentaria, frente a los votos de Más Madrid, el PSOE y Unidas Podemos, los tres grupos que apoyaron la reprobación.

Los instrumentos de participación ciudadana tuvieron un escaso peso. Se remitieron a los grupos parlamentarios dos propuestas ciudadanas. Las dos fueron posteriormente asumidas por el Grupo Parlamentario Más Madrid y fueron tramitadas como proposiciones no de ley. Se remitieron cinco preguntas ciudadanas, de las que una fue asumida por un diputado del Grupo Parlamentario Más Madrid y tramitada como pregunta de respuesta oral en comisión.

La Mesa de la Asamblea informó al Senado de que no propondría aspirantes a candidatos para cubrir la vacante que dejó en el Tribunal Constitucional la renuncia del magistrado Alfredo Montoya. No se produjeron cambios en los Senadores elegidos por el Pleno de la Asamblea en representación de la Comunidad de Madrid.

En relación con la XI Legislatura, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022, de 9 de marzo, estimó un recurso de amparo interpuesto por el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid contra el acto de proclamación de los miembros integrantes de la Mesa. Más Madrid, siendo la cuarta formación política de la Asamblea (con representación cercana al 15%) no obtuvo ninguno de los 7 puestos de la mesa, a diferencia de la quinta formación (9%), que sí que lo obtuvo.

A juicio del Tribunal, dicha proclamación vulneró el *ius in officium* de los recurrentes por no tener en absoluto en consideración el mandato estatutario de proporcionalidad en el proceso de elección de los miembros de la mesa de la Asamblea. El derecho a formar parte de la Mesa de la Cámara, siempre que se cumplan los requisitos que el ordenamiento jurídico impone para ello, pertenece, según el Tribunal Constitucional, al núcleo de la función representativa parlamentaria. Si bien el Estatuto de Autonomía de la comunidad establece (art. 12.2. c)) que en la Mesa de la Asamblea de Madrid los grupos parlamentarios han de participar en proporción al número de sus miembros, el Reglamento de la Cámara no incluye ninguna regla específica de proporcionalidad al regular el procedimiento de elección del órgano. No obstante, el Tribunal recuerda que, si bien la proporcionalidad en la representación no se traduce necesariamente en una fórmula matemática, el mandato estatutario sí debe orientar la interpretación y aplicación de las normas que rigen la formación de la mesa por parte del presidente de edad. Según el Tribunal, el mandato corrector de proporcionalidad que impone el Estatuto claramente no fue tenido en cuenta. Ello resultó en una vulneración del derecho de los

recurrentes al ejercicio de su cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y, consecuentemente, del derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

2. Actividad normativa

Se han aprobado trece leyes:

- Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid. Se anunció en los medios como el blindaje frente a la Ley Celaá. Se garantiza por ley la libertad de las familias para elegir el centro y el proyecto educativo que desean para sus hijos, “sin que el lugar de residencia condicione o limite el ejercicio de esa libertad”, aunque la cercanía con el domicilio o lugar de trabajo de los padres como criterio de baremación en caso de que haya en algún centro una demanda mayor al número de plazas disponible. La ley afirma que no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos. También se proclama “el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en castellano, como lengua oficial y vehicular de España”.
- Ley 2/2022, de 1 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)”. Anteriormente se denominaba Escuela Universitaria de Diseño, Innovación y Tecnología (ESNE), y era una escuela universitaria adscrita a la Universidad Camilo José Cela de Madrid.
- Ley 3/2022, de 28 de abril, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Se modifican tres aspectos, que se suman a las modificaciones realizadas por la Ley 1/2021. Esta segunda reforma en dos años quiere facilitar la renovación de los órganos de gobierno de la radio televisión pública por parte de la mayoría frente al bloqueo de la minoría. La elección de los candidatos al Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid requiere una mayoría de dos tercios de la Asamblea. Si no se alcanza esta mayoría, se procede a una segunda ronda de votación donde solo se exige mayoría simple. En una línea similar, se facilita la aprobación de la Carta básica. Cuando no se alcance la mayoría de dos tercios en el Pleno de la Asamblea, se procede a una segunda votación en la siguiente sesión en la que resulta suficiente la mayoría simple. Por otra parte, se reduce el número de miembros del Consejo de Administración (estará compuesto por cinco miembros).
- Ley 4/2022, de 13 de mayo, que regula la comunicación de información por los comercializadores de referencia a la Comunidad de Madrid para la gestión y pago del bono social térmico en su ámbito territorial. La ley ofrece cobertura legal a la obligación de los comercializadores de referencia de facilitar los datos personales de los beneficiarios del bono so-

cial de electricidad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, a fin de que por parte de esta Administración se pueda proceder a la tramitación y pago de las ayudas en cada ejercicio. La ley responde a la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2020, de 23 de septiembre, que consideró que la información que se solicita a los comercializadores de referencia con la finalidad de calcular el importe de la ayuda del bono social térmico y proceder a su pago excede las facultades estatales en relación con la ayuda, al estar directamente vinculado a las tareas de gestión que son competencia de las Comunidades Autónomas.

- Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. La Ley permite, previa obtención de una autorización, la realización de servicios urbanos mediante la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Habilita para que puedan seguir realizando esta actividad los vehículos que contaban a su entrada en vigor con autorizaciones de esta clase domiciliadas en la Comunidad de Madrid.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 11 de octubre de 2022, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido contra esta ley (denominada por la prensa como “Ley Uber”) por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Republicano, EH Bildu, Plural y Mixto.

- Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto. La legislación madrileña incorpora las disposiciones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el reconocimiento automático de los títulos de intervención emitidos por otras Comunidades Autónomas. La imposición por el legislador estatal de este principio de eficacia nacional fue declarado inconstitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio. Es ahora el legislador autonómico el que reconoce la validez de títulos habilitantes obtenidos en otro territorio para operar en el propio. La ley atribuye “plena eficacia en la Comunidad de Madrid, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias”.
- Ley 7/2022, de 24 de octubre, 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, para incrementar la bonificación aplicable a los parientes colaterales de segundo o tercer grado por consanguinidad en el impuesto sobre sucesiones y donaciones.

- Ley 8/2022, de 16 de noviembre, 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, para deflactar la escala autonómica y el mínimo personal y familiar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- Ley 9/2022, de 16 de noviembre, de reforma de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo. La ley otorga legitimación procesal a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en procesos penales por delitos de enaltecimiento o justificación públicos de los delitos cometidos por miembros de organizaciones o grupos terroristas, así como por actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares. También confiere reconocimiento de rango legal al Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Atención a las Víctimas del Terrorismo.
- Ley 10/2022, de 16 de noviembre, de Defensa de la Autonomía Financiera de la Comunidad de Madrid. La ley establece un principio de transparencia respecto de los ingresos. Impone la obligación a la consejería competente en materia de Hacienda de informar a los ciudadanos madrileños, mediante su publicación en la web institucional, de los siguientes datos: los recursos que el sistema de financiación ofrece a la Comunidad de Madrid, la evolución del sistema de financiación, la parte de los impuestos que integran el presupuesto de la Comunidad de Madrid que tiene como destino la solidaridad interregional, el destino final de la aportación que realizan a los ingresos públicos y la situación tributaria de los ciudadanos madrileños en relación a otras Comunidades Autónomas.
- Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid. Se ha conocido como Ley Ómnibus, porque afecta a cincuenta textos normativos. Los cambios son el resultado de las conclusiones adoptadas por la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y la Simplificación Normativa, adscrita a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior. Sobresale la reforma de la legislación urbanística de la comunidad.
- Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. La ley reconoce el derecho de acceso a estos servicios y delimita el conjunto de prestaciones sociales que se configuran como derechos subjetivos. Desarrolla nuevos sistemas de información, entre los que destacan la historia social única y la tarjeta social, organiza la asistencia mediante las redes de atención primaria y especializada y habilita nuevas fórmulas de colaboración con las entidades sociales y otras entidades privadas.

- Ley 13/2022, de 21 de diciembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid. Es una regulación global de la actividad farmacéutica. Sustituye a la anterior ley (Ley 19/1998, de 25 de noviembre).

De las 13 leyes aprobadas, 11 tuvieron su origen en un proyecto de ley aprobado por el Consejo de gobierno y 2 en proposiciones de ley de los grupos parlamentarios (la Ley 3/2022 a iniciativa del grupo popular, y la 9/2022 a iniciativa del grupo Más Madrid). La Mesa acordó la tramitación en lectura única de seis de las leyes aprobadas. Fue polémica la utilización de este procedimiento para la tramitación de la Proposición de Ley de Modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid. Los diputados del Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea presentaron un recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa.

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	6	0	14 (31%)	10 (43%)
Proyecto de Ley-Urgencia		0	1 (2%)	4 (17%)
Proyecto de Ley-Lectura Única	7	2 (100%)	4 (9%)	1 (4%)
Proyecto de Ley- Presupuestos	1	0	4 (9%)	4 (17%)
Total Proyectos de Ley	14	2 (100%)	23 (52%)	19 (82%)
Proposiciones de Ley de Grupos o Diputados	1	0	11 (25%)	2 (8%)
Proposiciones de Ley- Urgencia		0	2 (4%)	0
Proposiciones de Ley- Lectura Única	2	0	7 (15%)	2 (8%)
Proposiciones de Ley- Urgencia + lectura única		0	1 (2%)	0
Total Proposiciones de Ley	3	0	21 (47%)	4 (17%)
Total Leyes aprobadas	17	2	44	23

El Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias respecto de leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid en anteriores legislaturas. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2022, de 15 de junio, el Pleno declara la constitucionalidad del art. 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, que establece los criterios para la calificación de infracciones.

Mientras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022, de 8 de febrero, estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad y declara la nulidad de las disposiciones transitorias primera, apartado primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, que establece un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica y prescinde de la superación de las correspondientes pruebas selectivas.

Entre las normas de rango reglamentario podemos destacar el Decreto 63/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece y regula el canal interno para el tratamiento de las informaciones sobre posibles infracciones. En materia de administración local, sobresale el Decreto 116/2022, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el servicio de asistencia a las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid. Respecto de la regulación de la actividad económica, puede reseñarse el Decreto 19/2022, de 20 de abril, del Consejo de Gobierno, de Planificación de Determinados Establecimientos de Juego en la Comunidad de Madrid.

En la materia de educación, donde ha sido polémico el desarrollo de la LOMLOE, el Consejo de Gobierno dictó el Decreto 29/2022, de 18 de mayo, por el que se regulan determinados aspectos sobre la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, y el Decreto 64/2022, de 20 de julio, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato. El primero fue recurrido por los sindicatos, por contradecir la legislación básica del Estado. El Tribunal Superior de Justicia aceptó la suspensión cautelarísima de algunas disposiciones del Decreto, con el argumento de que la introducción de disposiciones sobre la evaluación al final del curso escolar podría provocar perjuicios irreversibles, pero levantó posteriormente la medida cautelar. Haré referencia al segundo en el apartado de las relaciones de conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La Asamblea ratificó el Convenio de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comu-

nidades Autónomas en el periodo 2022-2023, se autoriza el gasto plurianual estimado de 34.646.338,42 euros para los años 2022, 2023 y 2024.

No ha habido autos o sentencias dictados en conflictos de competencias o recursos de inconstitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma. El 7 de abril, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 22 y 61 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022. La discrepancia tenía como objeto el procedimiento para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El 14 de octubre se notificó que se había alcanzado un acuerdo.

Los conflictos entre el Gobierno central y el de la Comunidad de Madrid por la titulación y los contenidos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y del Bachillerato se han formalizado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Gobierno central ha recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato. El objeto principal es la decisión del Gobierno regional de exigir una mayoría cualificada del claustro de profesores para que el alumno pueda obtener el título con alguna asignatura suspensa. A su vez, el Gobierno regional ha recurrido ante el Tribunal Supremo el Real Decreto de Bachillerato aprobado por el Gobierno central, tras detectar una supuesta “falta de contenidos o saberes esenciales y también una elevada carga ideológica en el texto”.

I. Actividad político-institucional

Tras la extraordinaria situación de inestabilidad parlamentaria generada por la fracasada moción de censura presentada por Ciudadanos y PSOE en 2021 y el carrusel de cambios en el Gobierno regional llevados a cabo, por diferentes motivos, durante ese mismo año, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos volvieron a estar presididas por una relativa normalidad institucional, sin acontecimientos especialmente relevantes. Aun así, en 2022 todavía ha habido algunos ajustes, tanto en la Asamblea como en el Gobierno regional, que tiene su causa remota en aquel auténtico terremoto institucional.

Por lo que hace a la composición y reparto de poderes en Ejecutivo, tras una última reordenación de competencias a finales de 2021, el año 2022 comenzó con la siguiente configuración del Consejo de Gobierno:

- Fernando López Miras: presidente (PP).
- Isabel Franco Sánchez: Vicepresidenta y consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (expulsada C's).
- 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 C's).
- 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 C's).
- José Ramón Díez de Revenga Albacete: consejero de Fomento e Infraestructuras (PP).

- Juan José Pedreño Planes: consejero de Salud (PP).

La salida de Antonio Sánchez Lorente del Gobierno regional a comienzos de 2022 abrió la puerta a una nueva reorganización competencial, operada por Decreto del presidente 3/2022, de 8 de febrero, de reorganización de la Administración Regional, en la que se reforzó al consejero de Presidencia (PP) y se quitó la competencia de Cultura a la consejera de Vox. Posteriormente, por Decreto del presidente 11/2022, de 12 de mayo, de reorganización de la Administración Regional, fue suprimida la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias, y realizado un nuevo reparto de funciones. Quedaba definitivamente así el Consejo de Gobierno que acabó el año 2022 (antes de que en enero de 2023 sufriera una nueva remodelación, a la que se aludirá en el informe correspondiente):

- Fernando López Miras: presidente (PP).
- Isabel Franco Sánchez: Vicepresidenta y consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia (expulsada C's).
- Marcos Ortuño Soto: consejero de Presidencia, Turismo, Cultura 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 C's).
- María Isabel Campuzano Martínez: consejera de Educación (expulsada de Vox).
- Antonio Luengo Zapata: consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias (PP).
- José Ramón Díez de Revenga Albacete: consejero de Fomento e Infraestructuras (PP).
- Juan José Pedreño Planes: consejero de Salud (PP).

Por otro lado, en la Asamblea Regional ha quedado disuelto el Grupo Parlamentario de Vox. De los cuatro diputados regionales, sólo Pascual Salvador seguía en la disciplina del partido y pasó, junto con María Isabel Campuzano, consejera de Educación, al Grupo Parlamentario Mixto, de modo que el Grupo de Vox quedaba en 2 diputados (díscolos) y no podía mantenerse como grupo propio (son necesarios un mínimo de 3 diputados). De esta manera, la dirección nacional del partido consigue que el grupo Parlamentario no esté controlado por los disidentes y también recortarles la financiación que recibían del Parlamento. Así, el Grupo Mixto de la Asamblea Regional alcanza los 8 diputados, de opciones tan diversas como Podemos, Ciudadanos y Vox.

También en julio de este 2022 tuvo lugar el Congreso Regional del Partido Popular, en el que López Miras acabó acudiendo, tal y como pretendía la dirección nacional del mismo, como candidato único, pese a la intención de la alcaldesa de Archena de disputarle el liderazgo, la cual finalmente no asistió ni ocupó la vocalía que dejó para ella vacante el candidato.

II. Actividad normativa

Recuperada, en los términos descritos, una razonable estabilidad institucional, la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma retornó a una cierta normalidad. En concreto, volvió a aprobarse en tiempo y forma la Ley de Presupuestos para el año 2023 (la correspondiente al año 2021 se retrasó más de 6 meses y la del año 2022 tampoco se aprobó antes del 31 de diciembre de 2021).

De hecho, la actividad legislativa comenzó con la aprobación de los presupuestos correspondientes a 2022 por *Ley 1/2022, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 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. La norma fue modificada en dos ocasiones durante 2022: por Ley 5/2022, de 14 de julio, para revisar el importe de los módulos económicos por unidad escolar o programa en los centros privados sostenidos total o parcialmente con fondos públicos de los distintos niveles y modalidades educativas; y por Ley 8/2022, de 17 de noviembre, para adoptar las adaptaciones exigidas por la entrada en vigor del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del 'Plan + seguridad para tu energía (+SE)', así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.

Los presupuestos para 2023, partiendo de un límite de gasto no financiero de 5.943.053.762 euros fijado por el pleno de la Asamblea Regional el 11 de noviembre de 2022, fueron aprobados por *Ley 12/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio de 2023*. Se prevé que el endeudamiento de la Comunidad Autónoma no superará el correspondiente a 1 de enero de 2023 en más de 140.102.133 euros, con determinadas excepciones en el marco de la normativa y acuerdos sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estableciendo eventuales operaciones de endeudamiento que tengan por finalidad la financiación de las medidas de recuperación y protección ambiental del Mar Menor, así como las medidas de reactivación, ayudas y otras necesidades derivadas de la pandemia del Covid-19, en el marco del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia. Respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se aprueba una nueva deducción por adquisición de vivienda habitual o ampliación de la misma por familias numerosas, así como el incremento de la deducción ya existente para los contribuyentes que tengan acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Se mantienen los importes de 2022 para las tasas y precios públicos de la Hacienda regional. Se elimina el recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Se establecen medidas de planificación y gestión de personal para la ejecución de proyectos financiables con fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación ‘Next Generation EU’, con la finalidad de optimizar los recursos de la Administración regional y dotar de flexibilidad a las estructuras administrativas a tal fin. Se incorpora una disposición final primera que añade un nuevo apartado al art. 45 bis de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, que regula las plazas de difícil cobertura de carácter asistencial, para extender su aplicación a la categoría de Facultativo Sanitario Especialista para el supuesto de Áreas de Salud con número de opciones declaradas de difícil cobertura superior al 30% de las opciones existentes en dicha Área.

En el resto de legislación autonómica ordinaria del año 2022 encontramos una novedad relevante, dos reformas amplias y cinco modificaciones menores.

- La novedad es la *Ley 4/2022, de 16 de junio, de Mecenazgo de la Región de Murcia*, que tiene por objeto el fomento de proyectos culturales, artísticos, científico-tecnológicos, sociales, medioambientales y deportivos de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de la restauración y la conservación del patrimonio cultural de la Región de Murcia y la promoción y acrecentamiento de colecciones y museos a través del mecenazgo, la regulación de los incentivos fiscales aplicables al mismo, así como el impulso de la colaboración público-privada en este ámbito. Se crea el Consejo Asesor Regional de Mecenazgo, como órgano consultivo en materia de esa colaboración público-privada en la financiación de proyectos y actividades objeto de la ley, que estará adscrito a la Consejería de Hacienda. La norma recoge también una mínima modifi-

cación texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos, en lo relativo a las reducciones por adquisición de bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma para su cesión temporal.

- Las dos reformas legislativas de mayor alcance son:
 - a) La *Ley 2/2022, de 19 de mayo, de simplificación administrativa en materia de medio ambiente, medio natural, investigación e innovación agrícola y medioambiental*, que modifica 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; y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia.
 - b) La *Ley 3/2022, de 24 de mayo, de medidas de lucha contra la ocupación de viviendas en la Región de Murcia*, que modifica la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia; la Ley 2/2012 de 11 de mayo, para la regulación del régimen de presupuestación y control en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las ayudas concedidas en aplicación del Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptaban medias urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca (Murcia), así como el Real Decreto-ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011; y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- Las modificaciones legislativas menores han venido introducidas por:
 - a) La *Ley 6/2022, de 28 de julio, de regulación de las horas extraordinarias del personal del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia*, por la que se modifica la disposición adicional decimoséptima del Decreto legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia.
 - b) La *Ley 7/2022, de 3 de noviembre, de modificación de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (art. 2.1 y 11.1).
 - c) La *Ley 9/2022, de 29 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se regula la intervención integral de la atención temprana en el ámbito de la Región de Murcia* (art. 18.1. apartados i y j, 19.1. apartados f y g).

- d) La *Ley 10/2022, de 19 de diciembre, de incremento del importe de la cantidad mensual garantizada de las personas usuarias de las viviendas tuteladas del sector de personas con discapacidad en la Región de Murcia*, por la que se modifica el apartado 1 del art. 10 del Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- e) La *Ley 11/2022, de 19 de diciembre, de incremento del importe del precio de las plazas en los conciertos sociales y en los convenios de los servicios de atención residencial y de centro de día para personas mayores*, por la que se incrementa en un 5,38% el precio por plaza con efectos de 1 de enero de 2022.

Además, el ejecutivo regional dictó seis decretos-leyes, cinco de los cuales fueron convalidados sin modificaciones por el Parlamento autonómico y uno de ellos derogado en el trámite parlamentario, al ser rechazado por la oposición y por los diputados de Vox en el Grupo Mixto (DSS, Asamblea Regional, X Legislatura, nº 111, de 19 de octubre de 2022). Se trataba del *Decreto-ley 3/2022, de 22 de septiembre, de medidas urgentes en materia de régimen sancionador de establecimientos públicos, espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales o extraordinarias en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. La norma pretendía derogar la Ley 9/2016, de 2 de junio, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos y completar la regulación prevista en la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas. Los otros decretos-leyes convalidados son los siguientes:

- *Decreto-ley 1/2022, de 12 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes económicas y fiscales como consecuencia de la guerra en Ucrania*. En concreto, se establecen nuevas bonificaciones, modificando el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre. Y se prevén exenciones temporales a determinadas tasas y cánones recogidos en el texto refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio; y en los arts. 16 y 30 de la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Algunas de estas previsiones fueron prorrogadas posteriormente a través de la aprobación del *Decreto-ley 2/2022, de 7 de julio, por el que se prorrogan determinadas medidas previstas en el Decreto-ley 1/2022, de 12 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes económicas y fiscales como consecuencia de la guerra en Ucrania*.

- *Decreto-ley 4/2022, de 22 de septiembre, por el que se modifica la escala autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas a consecuencia del aumento de la inflación*, esto es, la deflactación de los tramos autonómicos de dicho impuesto para mitigar la pérdida de poder adquisitivo producida por la inflación.
- *Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública*. Una extensa norma que crea la Agencia de Transformación Digital de la Región de Murcia, como organismo autónomo dependiente de la Consejería de Hacienda, que sustituye a la Fundación Íntegra. Y que deroga o modifica con diverso alcance más de una decena de normas con rango de ley y algunas normas de naturaleza reglamentaria: Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia; Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública; texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre; texto refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio; texto refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero; Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia; Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia; Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Reordenación del Sector Público Regional; Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad; Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Decreto 279/2015, de 7 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.
- *Decreto-ley 6/2022, de 17 de noviembre, de medidas fitosanitarias excepcionales y urgentes para la gestión de los restos vegetales generados en la propia explotación mediante quema controlada “in situ” de la Región de Murcia*. Establece un nuevo procedimiento de autorización administrativa y deroga la Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, de 19 de octubre de 2017, por la que se dictan las medidas fitosanitarias a adoptar en caso de acumulación de restos vegetales; y la Resolución conjunta entre las Direcciones Generales de ‘Medio Ambiente y Mar Menor’, ‘Salud Pública y Adicciones’, ‘Agricultu-

ra, Ganadería, Pesca y Acuicultura’, y ‘Medio Natural’, en relación a prácticas de quemas en el sector agrícola, de 18 de febrero de 2019.

A diferencia de lo que ocurre respecto de la actividad legislativa del Parlamento y del Gobierno regional, en el ámbito estrictamente reglamentario encontramos este año un número menor (casi un 30% menos) de normas que en el año anterior. De todas ellas, destacamos las siguientes:

- *Decreto nº 129/2022, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia.*
- *Decreto nº 143/2022, de 28 de julio, por el que se aprueba la Carta de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios Sociales de la Región de Murcia.*
- *Decreto nº 196/2022, de 3 de noviembre, por el que se establece el currículo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Decreto nº 209/2022, de 17 de noviembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Decreto nº 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Decreto nº 245/2022, de 22 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las entidades locales de la Región de Murcia, titulares de bibliotecas públicas, destinadas a la financiación de adquisición de fondos bibliográficos impresos, en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU.*
- *Decreto nº 246/2022, de 22 de diciembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, bajo la figura de Lugar de Interés Etnográfico, las acequias mayores de la Huerta de Murcia de la Aljufía y Barreras o Alquibla, en los términos municipales de Alcantarilla y Murcia.*
- *Decreto nº 251/2022, de 22 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

III. Relaciones de colaboración y conflicto

Es este año 2022, como es habitual, no se ha firmado ningún convenio de colaboración ni acuerdo de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Además, y esto sí es más novedoso, el número de convenios suscritos con la Administración General del Estado ha sido anormalmente escaso. Tan sólo se han firmado cuatro:

- *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el funcionamiento del registro de empresas acreditadas en el sector de la construcción.*
- *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, el depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, y el registro de empresas de trabajo temporal.*
- *Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006.*
- *Convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el desarrollo de proyectos pilotos dirigidos a personas vulnerables, incluido en la inversión 4 “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad”, en el marco del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia financiado por la Unión Europea Next Generation EU.*

En el ámbito de la conflictividad jurídico-constitucional, 2022 no ha traído apenas novedades destacables: no hay procesos ante el Tribunal Constitucional en los que la Comunidad Autónoma sea parte sobre los que haya recaído pronunciamiento durante estos doce meses. No obstante, sí han sido interpuestos dos relevantes y muy diferentes recursos de inconstitucionalidad contra sendas normas de la Región de Murcia:

- Recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno contra el artículo único del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por el que se modifican los arts. 33, 34, 81, 84, 85 y disposición adicional decimotercera de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor de la Región de Murcia.
- Recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Confederal Unidas Podemos, Grupo Plural y Grupo Republicano en el Congreso de los Diputados, contra la reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Regional de 1 de diciembre de 2021. 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 total del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobada por unanimidad de la Asamblea Regional de Murcia en 2019. La quiebra de los consensos alcanzados para esa reforma como consecuencia del terremoto institucional que ocasionó la moción de censura fracasada en el año 2021 (*vid.* actividad institucional en el informe de ese año) provocó graves desencuentros entre la mayoría gubernamental y la oposición durante el trámite de aprobación en Cortes Generales. El texto fue finalmente reti-

rado. 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 recogía la obligación de que el acuerdo de retirada de iniciativas ante las Cortes Generales fuera adoptado por el mismo quorum de votación requerido para la aprobación de aquéllas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto. Ese nuevo precepto es el ahora recurrido en inconstitucionalidad.

Martín María Razquin Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1. Actividad Político-Institucional

El año 2022 se caracteriza porque finalmente ha comenzado a verse la salida a la pandemia derivada del coronavirus Covid-19, con la reanudación de todo tipo de actividades, siendo ejemplo la celebración de los Sanfermines. Sin embargo, esta noticia positiva se ha visto cortada de inmediato a causa de la guerra en Ucrania, que ha supuesto un aumento de los precios del gas y la electricidad y de los carburantes, al que ha seguido un incremento de todos los precios, especialmente, de los bienes de consumo. Asimismo, se ha elevado la inflación y el euríbor, con la consiguiente alza de las hipotecas, a la que se añade el aumento de los alquileres.

A este negativo cambio de rumbo económico y social se unen los incendios que han asolado Navarra durante el mes de junio, con especial virulencia y con grandes daños para las personas y sus bienes y, sobre todo, en el medio ambiente.

El Covid-19 parece haber sido controlado y en octubre se inició la cuarta campaña de vacunación que, sin embargo, no ha despertado tanta animación como las anteriores. Cabe afirmar que la tranquilidad relativa en materia de salud ha sido sustituida por la zozobra económica y social, en especial para los colectivos de personas más débiles.

Tanto el Parlamento como el Gobierno han tomado diversas medidas para hacer frente a esta nueva situación. Así las leyes forales sobre vivienda, gasto público en los presupuestos generales de Navarra y de contención tributaria para las personas con menor renta y para las pequeñas y medianas empresas. El Gobierno de Navarra ha aprobado dos Decretos-leyes forales para incidir de inmediato sobre las primeras consecuencias de la guerra en Ucrania, y asimismo ha desarrollado una serie de medidas en forma de subvenciones a los colectivos más desfavorecidos.

En el plano político, la estabilidad institucional ha sido continuada sobre la base de que el Gobierno de Navarra ha contado con la mayoría parlamentaria en gran parte de sus políticas, con el apoyo en muchos casos de EH Bildu, con quien ha pactado los presupuestos generales de Navarra.

Ello ha permitido aprobar asimismo leyes forales de mayoría absoluta y la reforma de la financiación local para el próximo cuatrienio. Procede reparar también cómo a nivel estatal el PSOE ha conseguido el apoyo de EH Bildu para diversas iniciativas en las Cortes Generales, con contrapartidas para Navarra.

En el Gobierno de Navarra, solamente se ha producido la sustitución de su portavoz que pasa del vicepresidente primero del Gobierno Sr. Ramírez a la consejera de Economía y Hacienda Sr. Saiz, además futura candidata por el PSN a la alcaldía de Pamplona.

El Gobierno ha conseguido llevar a buen puerto sus proyectos de ley foral, a los que hay que sumar el elevado número de proposiciones de ley foral aprobadas, muchas de ellas con el apoyo de EH Bildu. Se han producido fricciones entre los socios del Gobierno de coalición, como puede verse en la aprobación de la Ley Foral 15/2022, de 17 de mayo, sobre estabilización del profesorado de religión de los centros públicos (Navarra Suma y Geroa Bai) y de la Ley Foral 18/2022, de 13 de junio, sobre exclusión de algunos animales como animales de compañía (Navarra Suma, apoyada por PSN). Además, el Gobierno sufrió el rechazo de su proyecto de ley foral sobre limitación de macrogranjas ganaderas, que luego se aprobó a iniciativa parlamentaria (Ley Foral 17/2022, de 30 de mayo).

De la gestión del Gobierno, cabe resaltar dos aspectos críticos. Por un lado, la crisis en la sanidad navarra por la falta de personal médico, fundamentalmente en la atención primaria, aunque también por las listas de espera. Por otro, el Gobierno cesó a la directora Gerente de la sociedad pública SO-DENA por la compra de mascarillas realizada mediante acuerdo entre SO-DENA, la CEN y la empresa Albyn Medical S.L., con la finalidad de su posterior adquisición por empresas. Sin embargo, dado que, por la caída de los precios, las empresas compraron pocas mascarillas, ha quedado un stock de 1.745.600 mascarillas, valorado en 1,8 millones a precio de adquisición, siendo su precio de valor de mercado actual de 126.600 euros.

La mayor incidencia política viene, no obstante, de la oposición. UPN intentó acercarse al PSOE y pactó con éste el voto favorable de sus diputados en el Congreso a la reforma laboral, con la contrapartida de que el PSN no apoyara la moción de reprobación del alcalde de Pamplona Sr. Maya. Sin embargo, los diputados Adanero y Sayas desobedecieron la orden de su partido y votaron en contra junto con el PP, aunque finalmente la reforma laboral fue aprobada por el Congreso. Ello provocó que dichos diputados fueran sancionados por su partido y que éste les pidiera sus cargos, a lo que ellos se opusieron manteniéndose en los mismos e iniciando una guerra abierta frente a los órganos directivos de UPN. Este proceso continúa abierto con el anuncio en diciembre por parte de UPN de que va a presentarse en solitario a las próximas elecciones forales y municipales de 2022, rompiendo por tanto la coalición de Navarra Suma, con las consiguientes críticas del PP y de Ciu-

dadanos. El PSN apoyó las mociones de reprobación en el Ayuntamiento de Pamplona, que resultaron aprobadas.

Así pues, el enfrentamiento entre el Gobierno y Navarra Suma ha sido también la tónica a lo largo del año 2022, como quedó reflejado en el debate del estado de la Comunidad Foral, celebrado los días 11 y 12 de noviembre, donde se rechazaron todas las propuestas de Navarra Suma. Así también quedaron mostradas las fisuras dentro de la coalición de gobierno, así como respecto del apoyo de EH Bildu. Sólo se aprobaron 7 de las 23 propuestas presentadas, entre las que destaca el rechazo de las 3 propuestas sobre el Amejoramiento del Fuero formuladas por EH Bildu, Geroa Bai y PSN. Por el contrario, se aprobó, con el voto en contra de Navarra Suma, una resolución para que el futuro Gobierno de Navarra se conforme de forma plural y progresista, en claro anticipo de las elecciones forales. Asimismo, el 22 de marzo, el Parlamento de Navarra rechazó el Primer Plan Estratégico de Convivencia, con los votos en contra de Navarra Suma y EH Bildu. También la ratificación del Acuerdo sobre el Convenio Económico fue aprobada por el Parlamento de Navarra por mayoría absoluta, el día 23 de junio de 2022, con el voto en contra de Navarra Suma.

En el plano institucional cabe citar dos nombramientos efectuados por el Parlamento de Navarra: el del Sr. Vera como Defensor del Pueblo de Navarra y el del Sr. Cabeza del Salvador como presidente de la Cámara de Comptos.

En el plano cultural es obligado referirse al descubrimiento arqueológico de la mano de Irulegui del siglo I antes de Cristo, que parece mostrar una escritura en euskera (“Sorioneku”).

Por último, la Comisión Europea ha aprobado el Programa Navarra FEDER 2021-2027, mediante Decisión de ejecución de 1 de diciembre de 2022.

2. Actividad normativa

Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2022 es de 38 leyes forales, claramente superior al del año anterior (20), lo que denota que es un año previo al fin de la legislatura. Asimismo, un elevado número de leyes forales proceden de la iniciativa legislativa parlamentaria (17) y una ley foral de la reconversión de un Decreto-ley foral.

La actividad legislativa desarrollada muestra la estabilidad del gobierno de coalición, que ha aprobado leyes forales de mayoría absoluta, así como otras destacadas: presupuestos generales de Navarra, financiación local, cambio climático y transición energética, discapacidad, y personas consumidoras y usuarias. También se ha utilizado la vía de la iniciativa parlamentaria para la aprobación de determinadas materias, entre las que destaca la Ley foral sobre los abusos sexuales por miembros de la Iglesia católica.

A) Leyes forales de mayoría absoluta

Se han aprobado cuatro leyes forales de mayoría absoluta. Dos de ellas afectan a la Administración local (leyes forales 5 y 6/2022, de 22 de marzo) y la otras dos al Derecho civil de Navarra (leyes forales 12/2022, de 11 de mayo y 31/2022, de 28 de noviembre), que son parcialmente de mayoría absoluta.

B) Presupuestos, tributos y subvenciones

Gran parte de las leyes forales aprobadas en 2022 se dedica a la materia financiera y tributaria (13 leyes forales). Si se añade a ellas las relativas a las Haciendas Locales (3), resulta un total de 16 leyes forales de financiación foral y local.

La Ley Foral más importante es la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de Navarra para 2023. Se eleva de forma relevante la cuantía de los presupuestos hasta la cantidad de 5.748.951.173 euros. Sus disposiciones adicionales encierran numerosas reglas en orden al empleo público, aunque cabe destacar la quinta relativa a las transferencias de servicios en materia de tráfico. Y sus disposiciones finales modifican diversas leyes forales, como la de contratos públicos y la del cambio climático.

La segunda norma legal en relevancia es la Ley Foral 36/2022, 28 de diciembre, que modifica diversas normas legales sobre impuestos o de carácter financiero. Las modificaciones principales se introducen en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades: En el primero, destaca la supresión de la obligación de declarar así como la obligación de retener cuando se perciban rendimientos de trabajo no superiores a 14.500 euros. Respecto del segundo se eleva a 20.000.000 de euros el umbral del importe neto de la cifra de negocios para que una empresa pueda ser considerada pequeña empresa y pueda tributar al tipo de gravamen nominal del 23%. También modifica la Ley Foral de Haciendas Locales: Impuesto sobre Vehículos de tracción Mecánica, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto de Actividades Económicas.

Seguidamente, se produce la regulación de los nuevos impuestos: Ley Foral 37/2022, 28 de diciembre, sobre el Impuesto sobre las Transacciones Financieras y Ley Foral 38/2022, de 28 de diciembre, sobre el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales.

La Ley Foral 33/2022, de 28 de noviembre, introduce una deducción en el IRPF para las rentas bajas a fin de paliar el incremento de precios.

Por su parte la Ley Foral 10/2022, de 7 de abril, regula diversos incentivos fiscales para el mecenazgo, con especial incidencia en materia de medio ambiente.

Dos leyes forales de 2022, modifican la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para dicho ejercicio, aprobada en 2021: Ley Foral 14/2022, de 12 de mayo, que introduce además una regulación adicional relativa al

Operador Auxiliar de Coordinación, y Ley Foral 30/2022, de 8 de noviembre, con el objeto de permitir un préstamo de SODENA al Parque Senda viva que sufrió un incendio en el verano.

Tres leyes forales tienen como objetivo único la aprobación de un crédito extraordinario: Ley Foral 13/2022, de 12 de mayo, con carácter general para afrontar los gastos derivados de las consecuencias de la guerra en Ucrania, Ley Foral 27/2022, de 11 de octubre, para los Departamentos de Cohesión Territorial y de Cultura y Deporte, y Ley Foral 29/2022, de 9 de noviembre, para el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.

Asimismo, mediante la Ley Foral 2/2022, de 9 de febrero, se aprobaron las Cuentas Generales de Navarra del año 2020.

La Ley Foral 26/2022, de 29 de septiembre, modifica el art. 33 de la Ley Foral de Subvenciones relativo a los anticipos de pago de subvenciones.

Por último, los Decretos-leyes Forales 1/2022, de 13 de abril y 3/2022, de 17 de agosto, tienen como finalidad atender a las necesidades surgidas como consecuencias de la guerra en Ucrania. Del primero cabe resaltar las medidas sobre energías renovables, fondos europeos, contratación pública y tributos. El segundo se limita a prever la revisión excepcional de precios en los contratos públicos y reforma el art. 17 del primero a fin de dar satisfacción a las demandas del Estado y evitar el recurso de inconstitucionalidad.

C) Administración Local

Las leyes forales relativas a la Administración Local de Navarra están vinculadas con la materia financiera y tributaria, con excepción de una de ellas dedicada a la temporalidad en el empleo público local. La tónica ha sido la de ampliar la financiación local, pero excluyendo la especialidad del Ayuntamiento de Pamplona.

En primer lugar, la Ley Foral 5/2022, de 22 de marzo, modifica el art. 123 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra para determinar las cuantías del Fondo de Participación de las entidades locales en sus dos vertientes de fondo de Transferencias Corrientes (257.859.026 euros) y de Fondo de Transferencias de Capital (30.000.000 euros), más un complemento por compensación por pérdida de recaudación del IAE, durante el año 2022.

Seguidamente, se efectúa la regulación de cada uno de dichos Fondos: Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, para el Fondo por transferencias corrientes y Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, para el Fondo de transferencias de capital, que se vehicula por medio del Plan de Inversiones Locales.

La Ley Foral 5/2022, 22 de marzo, es complementaria de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, sobre cambio climático, y ha debido tramitarse separadamente por modificar los arts. 166 y 170.1.b) de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, que requiere mayoría absoluta. El primero per-

mite incluir criterios ambientales en la venta de productos maderables y leñosos; y el segundo amplía un supuesto de venta sin subasta de aprovechamientos maderables y leñosos.

En cuarto lugar, la Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, está dedicada a la temporalidad en el empleo público local, en concreto, a los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación foral.

D) Derecho Civil y Derechos Sociales

La materia civil y de derechos sociales ocupa, asimismo, un lugar destacado en la producción legislativa.

En primer lugar, la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, referida a la atención y protección a niños, niñas y adolescentes, es parcialmente de mayoría absoluta por referirse al Derecho Civil, y sustituye totalmente a la anterior ley foral de 2005. Su Título preliminar acoge la idea principal de la Ley Foral: el principio de interés superior de la persona menor. En su Título I se enumeran los derechos de niños, niñas y adolescentes desde el derecho a la vida hasta la inclusión social. El Título II desarrolla la organización administrativa, por un lado, la distribución de competencias entre la Administración Foral y las entidades locales, y, por otro, la intervención de las familias y entidades colaboradoras, así como los órganos de participación entre los que destaca el Consejo Navarro de la Infancia y la Adolescencia. Concluye este Título con el régimen sancionador y las medidas de prevención. El Título IV versa sobre la protección en función de la situación de riesgo o de desamparo en que se encuentren las personas menores. En el mismo se recogen las normas de carácter civil relativas a la protección por desamparo que se desglosa en diversas figuras como la guarda, la tutela o el acogimiento. También con idéntico carácter civil se introducen algunas disposiciones sobre la tutela nacional e internacional.

Seguidamente, la Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre, se refiere a la protección de las personas con discapacidad. Su principal característica es la de ser una ley integral, lo que le conduce a reformar, en sus disposiciones finales, ocho leyes forales (Fuero Nuevo, dependencia, salud, servicios sociales, subvenciones, contratos públicos, renta garantizada y juego). La modificación principal afecta al Fuero Nuevo de Navarra, del que se modifican más de 30 leyes. Este carácter integral queda patente, asimismo, en la definición de discapacidad para la que se acude, trascendiendo al enfoque biomédico, al concepto social. De su Título I se puede destacar su amplio objeto y ámbito, dado que alcanza a todos los sistemas, espacios, productos, servicios y actividades. Su título II acoge las medidas que garanticen la no discriminación y la autonomía de las personas con discapacidad. Del mismo tiene carácter civil su Capítulo IV relativo al ejercicio de la capacidad jurídica. Los siguientes títulos tratan sobre diversos ámbitos: el Título III versa sobre los ámbitos de salud, servicios social y espacio sociosanitario; el Título IV sobre

la educación inclusiva, universitaria y no universitaria; el Título V sobre el acceso al empleo y el trabajo; el Título VI sobre el acceso a la cultura, el ocio, actividades deportivas, recreativas y comerciales en condiciones de igualdad; el Título VII regula las condiciones de accesibilidad, con especial incidencia en la edificación (Capítulo III), en el transporte (Capítulo IV), y a la comunicación, sitios web y aplicaciones para móviles (Capítulo VI). Seguidamente, el Título VIII regula la organización de la atención y participación de las personas con discapacidad, donde aparecen el Consejo Navarro de Discapacidad y el Consejo para la promoción de la accesibilidad y la igualdad de oportunidades. Por último, el Título IX versa sobre la mediación y el arbitraje, y el Título X regula el régimen sancionador.

Desde el punto de vista social y político, adquiere gran relevancia la regulación, novedosa en España, contenida en la Ley Foral 24/2022, de 5 de julio, que tiene por finalidad el reconocimiento de las víctimas de ataques, principalmente contra su libertad sexual, por parte de miembros de la Iglesia católica, así como el esclarecimiento del contexto en que se produjeron dichos ataques. Por ello, el título I regula, en primer término, el reconocimiento de la condición de víctima. A continuación, el título II crea la Comisión de reconocimiento de la condición de víctima y el título III regula su procedimiento. Por último, el título IV establece la asistencia a las víctimas y diversas medidas de apoyo, así como la difusión de las investigaciones que se realicen y el reconocimiento del papel de las víctimas y de sus colectivos representativos.

La Ley Foral 22/2022, de 1 de julio, modifica diversos preceptos de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, sobre víctimas por actos de la extrema derecha o funcionarios públicos, entre los que destacan el referido a la solicitud de reconocimiento, y sobre todo su art. 12 donde se determinan los efectos de la declaración como víctima.

La Ley Foral 9/2022, de 22 de marzo, modifica la Ley Foral 5/2019 para incluir dentro del concepto de familias monoparentales a aquellas personas, principalmente madres, que se quedan a cargo de las hijas o hijos en Navarra, cuando la otra persona progenitora es expulsada del país o desaparece en un conflicto armado en su país de origen.

E) Empleo público

Nada menos que cinco leyes Forales y un Decreto-ley Foral versan sobre el empleo público, sobre todo, en orden a la reducción de la temporalidad y por tanto a la estabilización del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Todos ellos están en línea con la aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad en el empleo público.

La primera de ellas es la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, que está dedicada al personal funcionario docente no universitario.

Por su parte, la Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, va dirigida a la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo de las entidades locales de Navarra, reservados a funcionarios con habilitación foral.

La regulación principal se contiene en la Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, que es fruto de la reconversión en ley foral del Decreto-ley Foral 2/2022, de 23 de mayo. A tal fin se limita la contratación temporal en régimen administrativo. Y luego se regulan los diferentes procesos de estabilización, el excepcional concurso de méritos y el concurso-oposición.

Esta Ley Foral 19/2022 fue modificada por la Ley Foral 25/2022, de 19 de septiembre, en dos aspectos puntuales: el acoplamiento interno previo en el ámbito sanitario y la valoración en el concurso de méritos del desempeño de puestos de trabajo de campañas de renta.

También se incluye en este apartado la Ley Foral 15/2022, de 17 de mayo, relativa al profesorado de religión en los centros públicos, con la finalidad de que mantengan sus puestos de trabajo. Se trata de una proposición de Ley Foral aprobada con los votos de Navarra Suma y Geroa Bai.

F) Medio ambiente, vivienda y carreteras

La Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, es una ley ambiciosa que abre el camino para desarrollar políticas tendentes a lograr los objetivos europeos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero y se mueve en la órbita de la Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo. Todos estos objetivos quedan plasmados en su Título I, donde se recogen sus principios rectores entre los que destacan la prevención, la anticipación y la precaución. El Título II sobre gobernanza crea el Consejo social sobre política de cambio climático y transición energética como órgano de participación social, y asimismo se refiere a la planificación en esta materia. Conviene resaltar que la Disposición Adicional 10ª obliga a que todos los planes territoriales, sectoriales y urbanísticos sean revisados en el plazo de 8 años para adecuarse a las previsiones de esta Ley Foral. El Título III postula un nuevo modelo energético basado en las energías renovables y acompañado de la eficiencia energética de los edificios y del alumbrado exterior, así como de la movilidad sostenible. También se persigue la mitigación del cambio climático en los sectores primario y de residuos. El Título IV se refiere a la adaptación al cambio climático en el marco del Plan Nacional 2021-2030 (PNACC). El Título V persigue que la Administración pública tenga una conducta ejemplarizante en este ámbito. A tal fin se regulan los sumideros de carbono, el inventario navarro de emisiones y de sumideros y la cooperación al desarrollo y la proyección internacional, la reducción de la dependencia de combustibles fósiles y la potenciación del uso de vehículos eléctricos. El Título VI regula la inspección y el régimen sancionador, aunque éste se aplicará a los dos años de la entrada en vigor de la Ley Foral. Sin embargo, determinadas cuestiones se dejan para el futuro, instando al Gobierno a que envíe proyectos de ley foral en diversos plazos:

Agencia de transición energética de Navarra, fiscalidad ecológica o ambiental, y movilidad sostenible. Asimismo, se recogen disposiciones sobre la contratación administrativa que tiendan a la incorporación de cláusulas con criterios ambientales y de sostenibilidad energética (Disposición Adicional 11ª). Las disposiciones finales de la Ley Foral modifican diversas Leyes forales: de residuos, de cooperativas, del patrimonio forestal, y de vías pecuarias.

Dos leyes forales han incidido en materia de vivienda. En primer lugar, la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, que modifica cuatro leyes forales: del derecho a la vivienda, de ordenación del territorio y urbanismo, de servicios sociales y del impuesto sobre la renta de las personas físicas. La reforma más relevante es la referida a la Ley Foral del derecho a la vivienda. El objetivo de la reforma es incrementar la oferta de vivienda, principalmente en alquiler a cuyo fin se adoptan diversas medidas: establecimiento del índice de sostenibilidad de alquileres, viviendas colaborativas, fomento de la rehabilitación, ofrecimiento de alquiler bonificado, Registro de contratos de arrendamientos de viviendas de Navarra, o zonas de mercado tensionado. La modificación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Vivienda va dirigida, sobre todo, a asegurar el cumplimiento de los estándares mínimos de viviendas de protección pública (art. 54), así como al derecho de superficie. La reforma de la Ley de Servicios Sociales regula la capacidad económica de las personas obligadas al pago por la estancia en centros de la tercera edad (art. 2), así como la exigibilidad de la deuda (art. 17). Por último, se modifica el art. 25 del Texto Refundido de la Ley Foral sobre el IRPF relativo al cálculo del rendimiento neto del capital inmobiliario.

Por su parte, la Ley Foral 28/2022, de 11 de octubre, establece los módulos de venta de vivienda protegida para el año 2023.

Finalmente, la Ley Foral 23/2022, de 1 de julio, crea el canon de uso de las carreteras de Navarra como tasa por infraestructura para vehículos pesados por la utilización de determinadas infraestructuras de la Red de Vías de Gran Capacidad de Navarra.

G) Otras Leyes Forales

En este epígrafe se agrupan varias leyes forales de muy diverso alcance y contenido. La más importante es la Ley Foral 34/2022, de 12 de diciembre, de personas consumidoras y usuarias, que sustituye a la anterior de 2006. Persigue constituir el estatuto de la persona consumidora y usuaria, con especial atención a las personas vulnerables. Por tanto, su regulación principal se encuentra en su Título II donde se enumeran los derechos de las personas consumidoras o usuarias con una gran amplitud. Dentro de estos derechos procede resaltar los denominados de nueva generación: al medio ambiente, al desarrollo sostenible, a la soberanía alimentaria, a la garantía de la funcionalidad, al acceso a bienes o servicios producidos según modelos éticos y sostenibles. Todos estos derechos gozan de una protección jurídica y administrativa, como formulación de quejas, denuncias y reclamación, así como la

resolución extrajudicial de conflictos y la vigilancia del mercado. Luego el título III ahonda en la mediación y el arbitraje y en las medidas de vigilancia de mercado. Y, finaliza con el título IV que regula el régimen sancionador en esta materia.

La Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, modifica diversos preceptos de la Ley del Juego. Incide especialmente en dos aspectos: la protección de las personas vulnerables, fundamentalmente, menores a fin de evitar la adicción; y la regulación de los modelos de apuestas deportivas, dado que tanto las máquinas como los locales de apuestas deportivas han crecido de forma relevante. A tal fin se adoptan un importante número de medidas, entre las que cabe resaltar: imposición de deberes a las empresas de juegos y apuestas, límites a la publicidad del juego, distancias mínimas entre establecimientos de juegos y apuestas, regulación específica de los locales de apuestas deportivas (nuevo art. 26 bis) y de terminales de apuestas en establecimientos de hostelería o similares (nuevo art. 26 ter).

Dos leyes forales inciden en la materia de fundaciones. La primera de ellas, la Ley Foral 1/2022, de 26 de enero, regula la organización de la Fundación Caja Navarra heredera de la Caja de Ahorros de Navarra, estableciendo nuevas normas sobre su patronato y protectorado, y modifica la Ley Foral de Transparencia para incluir a esta Fundación en su ámbito de aplicación. La segunda, la Ley Foral 10/2022, de 7 de abril, modifica la Ley Foral sobre fundaciones de 1996, así como la relativa al mecenazgo.

Por su parte, la Ley Foral 17/2022, de 30 de mayo, tiene el único objetivo de prohibir la implantación de macrogranjas ganaderas de vacuno.

Seguidamente, la Ley Foral 18/2022, de 13 de junio, persigue excluir de la Ley Foral de animales de compañía aquellos animales que se destinan a fines diferentes de hacer compañía y residir en el hogar.

La Ley Foral 32/2002, de 28 de noviembre, modifica la composición del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, a fin de incorporar a dos vocales designados a propuesta de la organización u organizaciones consideradas más representativas de la economía social de Navarra.

Finalmente, la Ley Foral 3/2022, de 9 de febrero, se limita a crear el Colegio de Logopedas de Navarra.

Actividad reglamentaria

El número de reglamentos aprobados ha sido reducido. Cabe resaltar los siguientes: Decreto Foral 3/2022, de 26 de enero, sobre convenios singulares sanitarios y sociosanitarios; Decreto Foral 12/2022, de 16 de febrero, que regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra; Decreto Foral 26/2022, de 30 de marzo, que aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2021, de actividades con incidencia ambiental; Decreto Foral 94/2022, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Foral 19/2019 sobre

animales de compañía; Decreto Foral 104/2022, de 30 de noviembre, sobre Registro de Fundaciones; y Decreto Foral 106/2022, de 30 de noviembre, sobre gobernanza del dato y Oficina del Dato.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En las relaciones con el Estado, en primer lugar, hay que destacar la aprobación como Ley 22/2022, de 19 de octubre, de modificación del Convenio Económico entre el Estado y Navarra. La modificación fundamental es la incorporación de los nuevos impuestos estatales para su regulación por Navarra: sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, sobre determinados servicios digitales, y sobre las transacciones financieras. También cabe resaltar la modificación relativa a la Junta Arbitral. Y seguidamente, en diciembre, la Comisión Coordinadora del Convenio Económico ha alcanzado el acuerdo para la actualización de la Aportación Económica de Navarra para el quinquenio 2020-2024.

Por otra parte, se han llegado a acuerdos en la Junta de Cooperación para evitar recursos de inconstitucionalidad por parte del Estado: sobre el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, sobre gestión de los fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación; sobre la Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, de procesos de estabilización en el empleo público; sobre el Decreto-ley Foral 1/2022, de 13 de abril, sobre medidas de respuesta a las consecuencias derivadas de la guerra en Ucrania; y sobre la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética.

También la Junta de Transferencia ha efectuado el traspaso y asunción por Navarra de la gestión de la prestación no contributiva del Ingreso Mínimo Vital. Este traspaso ha sido objeto de recurso por parte de PP y Vox ante el Tribunal Constitucional.

El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.1 letras l) y m) y la disposición adicional 21^a, introducidos por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, en la Ley Foral de Contratos Públicos de 2018.

1. Actividad político-institucional

El segundo año completo de legislatura, tras las elecciones de julio de 2020, en plena pandemia, ha tenido un desarrollo muy tranquilo en el plano político, al mismo tiempo que supuso la vuelta a la normalidad tras la pandemia. Si, por una parte, la mayoría parlamentaria del gobierno de coalición entre PNV y PSE ha permitido sacar adelante las iniciativas gubernamentales, por otra, la oposición no ha logrado que los asuntos que ha planteado alcanzasen significativa trascendencia política o pusiesen a la colación de gobierno en situación incómoda. El clima político ha sido tan tranquilo que, en torno a la aprobación de los Presupuestos para 2023 parecía haber un ambiente en el que la coalición de gobierno podría alcanzar un acuerdo, preferentemente, con Elkarrekin-Podemos o, incluso, con EH Bildu, aunque finalmente ningún partido de la oposición los respaldó. Es posible que en este clima tenga alguna influencia el entrecruzamiento de la composición de los gobiernos y sus respaldos parlamentarios en Madrid y en Vitoria, muy significativamente, el apoyo parlamentario de EH Bildu al Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos, así como, el apoyo del PNV al mismo gobierno y la presencia de Podemos en uno de los gobiernos, aunque no en el otro.

Una de las cuestiones que ha marcado este año ha sido, sin duda, el alto ritmo que ha alcanzado el proceso de acercamiento de los presos vinculados a la organización terrorista ETA a cárceles del País Vasco. En conexión con el ejercicio de la competencia en materia penitenciaria –que fue transferida por Real Decreto 474/2021, de 29 de junio–, se ha traducido en un incremento de la aplicación de beneficios penitenciarios, de la que también se han beneficiado personas condenadas por delitos de terrorismo. En este sentido, ha sido significativo el hecho de que varias de las progresiones de grado concedidas por la administración penitenciaria vasca a personas condenadas por delitos vinculados a ETA hayan sido revocadas por la Audiencia Nacional, con la vuelta su régimen penitenciario anterior por parte de quienes se beneficiaron de aquellas resoluciones. Una cuestión que ha tenido importante repercusión informativa y política, especialmente, teniendo en cuenta la importancia capital que tiene esta cuestión en la estrategia política de EH Bildu.

Un asunto que ha seguido teniendo algún espacio en el debate político ha sido el relativo al desarrollo de la negociación de los traspasos de servicios. A

finales de 2020 los dos gobiernos acordaron un calendario de negociaciones sobre distintas cuestiones cuya transferencia reclama el Gobierno Vasco, divididas en tres bloques. El Gobierno Vasco entiende que era un calendario de aprobación de las transferencias, mientras que el Gobierno del Estado considera que era un calendario de negociaciones, cuyo resultado quedaba a expensas de alcanzar o no los correspondientes acuerdos. Entre las cuestiones incluidas en el calendario estaban prisiones e Ingreso Mínimo Vital, que ya fueron aprobadas; esta última en 2022, como se dirá más adelante. En estos momentos, parece estar muy avanzada la transferencia de cercanías –operadas por RENFE, en ancho de vía ibérico- y el Fondo de Protección de la Cinematografía.

El asunto que, probablemente, más controversia está planteando es el relativo al desarrollo del proceso dirigido a la elaboración de la Ley de educación, al que ya se hizo referencia en el informe del año anterior, al informar de la constitución de una Ponencia parlamentaria para desbrozar el proceso. En marzo de 2022 todos los partidos representados en el Parlamento, con la excepción de PP y Vox, suscribieron un acuerdo de bases sobre la futura Ley. Sin embargo, con posterioridad, se plantearon discrepancias sobre la interpretación de algunos elementos del acuerdo entre varios de los partidos firmantes, abriéndose un nuevo proceso de negociación entre ellos, que no parece haberse cerrado. Las cuestiones principales de debate se centran en las formas de afrontar el problema de la segregación escolar, la cuestión de la lengua de enseñanza, en la medida en que se pretende establecer la lengua vasca como única lengua de instrucción, de forma obligatoria, y el tratamiento a los centros concertados, a los que se pretende dar un tratamiento idéntico al de los centros públicos, garantizando la gratuidad total. Se trata, sin duda, de una cuestión que va a tener un gran protagonismo durante 2023.

En conexión relativa con la cuestión de la ley de educación, se ha estado tramitando durante el año la reforma del Decreto de euskaldunización del sector público, es decir, de los requisitos de conocimiento de la lengua vasca para el acceso a los puestos de trabajo en ese ámbito; proceso de reforma que todavía no ha concluido. Por parte del Gobierno se pretende reforzar los requisitos relativos al dominio de la lengua vasca y ampliar los puestos para los que es necesario acreditar ese dominio, tratando de imponer la lengua vasca como lengua de trabajo, y otros requisitos. El proceso de reforma de este Decreto se está desarrollando en un momento en que algunas sentencias de los tribunales del País Vasco han anulado resoluciones de algunas administraciones –fundamentalmente, locales- relativas a exigencias de acreditación del conocimiento de la lengua vasca contrarias, a su juicio, de la normativa en la materia. Unas decisiones que han provocado cierto revuelo en algunos sectores.

Finalmente, indicar que durante este año ha seguido fuera de la agenda política la continuación del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, tras la entrega de las propuestas por parte del Grupo Técnico designado por la Ponencia parlamentaria sobre autogobierno.

2. Actividad normativa

En el ecuador de la legislatura, la actividad legislativa ha sido, por segundo año consecutivo, significativamente alta. Si en 2021 el Parlamento aprobó once leyes, en este año se han aprobado quince, aunque, como en otras ocasiones, en muchos casos se trata de modificación de leyes ya vigentes y, en uno, de una situación singular, carente de trascendencia desde el punto de vista de la regulación normativa.

Este último es el caso de la Ley 10/2022, de 7 de noviembre, por la que se autoriza a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la integración del Conservatorio de Danza José Uruñuela. Se trata de utilizar la posibilidad establecida en la Ley Orgánica de Educación (LO 2/2006, disposición adicional trigésima), que autoriza a la Comunidad Autónoma a integrar en la respectiva red de centros docentes públicos los centros de titularidad de las administraciones locales que cumplan los requisitos establecidos en la ley, atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que desempeñen una reconocida labor en la atención a las necesidades de escolarización, siempre que las administraciones locales manifiesten su voluntad de integrarlos en dicha red. El Conservatorio de Danza a que hace referencia la Ley es el único que imparte enseñanzas elementales y profesionales en ese ámbito en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Ley no procede, directamente, a integrar el centro, sino que autoriza a la suscripción del correspondiente convenio entre el Ayuntamiento titular del centro y la Administración General del País Vasco para su integración.

La mayor parte de las demás leyes aprobadas durante el año tienen como objeto la reforma o modificación de regulaciones legislativas vigentes o, en algún caso, de regulaciones reglamentarias, sobre cuya materia no se habían aprobado disposiciones con rango de ley. Leyes de reforma de regulaciones ya existentes que, en muchos casos suponen, sin embargo, una nueva regulación integral de la materia objeto de la ley.

La Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, contiene una amplia modificación de la Ley 4/2005, con la que se trata de adecuarla a los desarrollos producidos en este campo: evaluación cualitativa realizada en 2015, a los diez años de aprobada; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por las Naciones Unidas (objetivo 5), en el mismo 2015, objetivo recogido en la Agenda Euskadi Basque Country 2030; Pacto de Estado contra la Violencia de Género, de 2017; Ley Orgánica 8/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito; Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. La Ley –Disposición final octava-

autoriza al Gobierno para que, en el plazo de un año, refunda en un único texto la Ley 4/2005, las que la han modificado y la Ley sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, pudiendo regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Por su parte, la Ley 13/2022, de 15 de diciembre, modifica, por segunda vez, la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el dopaje en el deporte. Si la Ley 1/2018, de 7 de junio, la modificó, por primera vez, para adaptarla al Código Mundial Antidopaje, aprobado en Johannesburgo en 2013, la modificación actual tiene como objetivo la adaptación al nuevo Código Mundial, aprobado en Katowice (Polonia) en 2019, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2021. Además, procede a adaptar la regulación legal a las modificaciones que han tenido lugar en materia de protección de datos –Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales-.

Asimismo, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, procede, sustancialmente, a una refundición de la regulación en la materia, aunque en su exposición de motivos se afirme que, más que codificar la regulación existente en un único texto, “se trata de una opción sistemática para disponer de una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan la organización del sector público vasco”, con el objetivo de “reducir las disfunciones que genera la amplia legislación vigente sobre la misma temática y contribuir a crear una nueva cultura administrativa, basada, entre otros muchos aspectos, en la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad, la organización y la gobernanza, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos”. La Ley se enfrenta a una cuestión recurrente en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la aplicabilidad a los Territorios Históricos –y a las entidades locales- de las disposiciones establecidas en las leyes de la Comunidad Autónoma que afectan a cuestiones conexas a la auto-organización institucional y administrativa. La Ley establece unos principios (capítulo II del título I) aplicables al conjunto del sector público (también a las administraciones forales, locales y al Parlamento y a sus entes dependientes) pero limitando el resto de disposiciones de la ley al sector público de la Comunidad Autónoma –de las instituciones comunes-, en sentido estricto (art. 3 y Disposición adicional primera). Por su contenido, la ley tiene un importante efecto derogatorio sobre la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi y del Decreto Legislativo 2/2017, que aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión se sitúa, igualmente, en el ámbito de las modificacio-

nes de normas ya existentes, aunque configure un nuevo texto completo de regulación legal. Las medidas en este ámbito surgen en la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1989, con el establecimiento del Ingreso Mínimo Familiar (Decreto 39/1989, de 28 de febrero) y las Ayudas de Emergencia Social (Decreto 64/1989, de 21 de marzo), que desembocaron en la aprobación de la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción. Tras la aprobación de distintas normativas de rango reglamentario y legislativo, la Ley 18/2008, de 22 de diciembre, estableció una regulación orgánica estableciendo el Sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, ley que, fundamentalmente, viene a ser sustituida por la ley a que se hace referencia en estas líneas.

La nueva ley se aprueba para hacer frente, por una parte, a la situación provocada por la crisis sociosanitaria y socioeconómica, así como, fundamentalmente, al establecimiento del Ingreso Mínimo Vital (IMV) (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), como prestación económica no contributiva de la Seguridad Social, que, a juicio del Parlamento Vasco, obliga a replantear y a rediseñar el conjunto del sistema establecido en el País Vasco. La gestión del IMV ha sido objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, vigente desde el 1 de abril de 2022), en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley (Estado) 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

El hecho de que el IMV se plantee como una prestación “suelo”, como mínimo común, y el hecho de que tanto la prestación estatal como la de la Comunidad Autónoma sean gestionadas por esta misma, ofrece la oportunidad, a juicio del legislativo vasco, de que el sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión “extienda su protección a todas aquellas personas domiciliadas en la Comunidad Autónoma que se hallen en situación de necesidad”, teniendo la ley como objetivo “facilitar una gestión más eficiente, ágil y racional de un sistema conformado por una prestación de configuración estatal y otra genuinamente autonómica, con requisitos, obligaciones y criterios de acceso propios”. La nueva Ley deroga la Ley 18/2008 y algunas otras disposiciones legales, modificando, además, algunas disposiciones de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

La Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, por su parte, reforma la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. La Ley tiene por objeto el procedimiento de tramitación de las disposiciones de carácter general impulsadas por iniciativa del Gobierno, tanto de rango legal como reglamentario. La Ley tiene el objetivo de “procurar que las futuras normas se asienten en un fundamento objetivo, se formulen con una técnica jurídica adecuada y obtengan la respuesta favorable de la sociedad”. En relación con la regulación de procedimientos de este tipo, exigentes formalmente, el problema se plantea cuando el grupo parlamentario

que sostiene al gobierno (los grupos, en el caso de un gobierno de coalición, como el actual en la Comunidad Autónoma del País Vasco) recurren a la presentación de una Proposición de Ley para eludir las exigencias de procedimiento establecidas en este tipo de normativas respecto a los proyectos de iniciativa del Gobierno.

Por su parte, la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural, reforma completamente la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural. Se considera que los cambios económicos y políticos, en el ámbito de la UE, que han tenido lugar en este ámbito justifican la necesidad de impulsar una nueva estrategia de desarrollo rural orientada a “posicionar al medio rural vasco como factor humano fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país, de manera que el medio rural se incorpore en pie de igualdad al resto del territorio en términos de calidad de vida, innovación, modernidad, emprendimiento y con ello coadyuve a lograr una nueva visión más integrada de país [...] sin obviar el papel estratégico que la actividad agraria juega en la gestión territorial y medioambiental de Euskadi, además de su papel económico y proveedor de alimentos y productos básicos y como base del desarrollo rural.”

Igualmente, la Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco, regula específicamente esta cuestión, derogando, en lo que hace referencia a esta específica cuestión, la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco (art. 98). Fundamentalmente, la Ley regula las profesiones del deporte y de la actividad física, con sus denominaciones y sus atribuciones, determinando las cualificaciones exigibles a cada una de ellas, las condiciones de acceso y ejercicio de las mismas, así como el régimen sancionador.

Por su parte, la Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, reforma la Ley 6/1983, de 29 de octubre, de protección de los animales. El legislativo considera que “a la vista de la evolución científica y social, del desarrollo de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno y del inevitable aprendizaje derivado de la experiencia de aplicación práctica de esta ley, durante sus casi 30 años de vida”, resulta necesario abordar su reforma, con la intención de situar a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la vanguardia en esta materia. La ley persigue “aumentar la sensibilidad social, mediante el establecimiento de las bases para una educación que promueva la adopción de comportamientos más humanitarios y propios de una sociedad moderna”. El objetivo de esta ley se centra en el conjunto de los animales domésticos, siendo la norma principal de protección para los animales de compañía y sirviendo de norma complementaria en lo que respecta a los animales de producción y renta, así como en otras especies que no están amparadas por normativa específica.

Asimismo, la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo público vasco, modifica la Ley 6/1989, de la Función Pública Vasca, con el objetivo de esta-

blecer un sistema común, en sus fundamentos, para todas las administraciones públicas del País Vasco, sin menoscabo de la autonomía organizativa foral, local y universitaria “en todas las cuestiones que tienen implicaciones estructurales u organizativas”. La Ley pretende la mejora de la calidad institucional del empleo público impulsando la profesionalización, la imparcialidad y la responsabilidad por la gestión de sus resultados. Crea la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi, destinada a desarrollar un “modelo integral de empleo público en Euskadi”, como órgano técnico de coordinación, intercambio de información, consulta y cooperación de los tres niveles territoriales de gobierno –y de la Universidad del País Vasco–, así como del proceso de integración de sus estructuras de personal. El Consejo Vasco del Empleo Público –ya existente en la Ley 6/1989– mantiene una posición destacada como órgano en el que están representadas las administraciones y el personal, con la función de analizar y proponer soluciones ante los problemas más relevantes del empleo público. La novedad más llamativa de la ley desde el punto de vista del “gobierno” del sistema de empleo público es la atribución al Gobierno Vasco de competencias de carácter general en la materia, entre ellas, el desarrollo reglamentario, en cuestiones que van a afectar también a los demás niveles institucionales, especialmente al foral.

La Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, por su parte, culminó la regulación de la política de juventud que se había venido desarrollando en la Comunidad Autónoma del País Vasco, hasta entonces regulada, sustancialmente, por normas de rango reglamentario, salvo lo relativo al Consejo Vasco de la Juventud, establecido y regulado por la Ley 6/1986, de 27 de mayo. La Ley aprobada en 2022 tiene como objetivo una regulación orgánica de la actuación en este ámbito, que articula sobre tres ejes: acompañar el proceso de maduración y desarrollo de las personas jóvenes; promover su emancipación y tránsito a la vida adulta; y propiciar su participación social en todos los ámbitos. A estos efectos, la Ley contempla lo que considera tres actuaciones clave: la definición y fortalecimiento del Sistema de Juventud (promoción juvenil); el impulso del tránsito a la vida adulta y de la salida del hogar familiar de origen mediante políticas específicas de emancipación (emancipación juvenil); y la promoción de la participación como derecho, fin y medio, propiciando nuevas formas y vías de participación más directas, operativas y eficaces, que se traduzcan en políticas e iniciativas concretas, viables y compartidas (participación juvenil). Al tratarse de una materia en la que tanto los Territorios Históricos como las entidades locales tienen competencias, la Ley –art. 8– precisa la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, atribuyendo al Gobierno Vasco la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y a la Administración General de la Comunidad Autónoma la acción directa en esta materia –entendida como “ejecución respecto de aquellas actividades, servicios y equipamientos para personas jóvenes que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas, sociales o técnicas tengan que ser prestados con carácter unitario para toda la Comunidad

Autónoma de Euskadi”, en los términos que se precisan en el art. 9-; a las Diputaciones Forales la ejecución de las normas en la materia; y a las entidades locales “la función de ordenación normativa” en la misma materia.

La Ley 4/2022, de 19 de mayo, del Recurso de Casación Civil Vasco, procede a flexibilizar el acceso al recurso de casación civil ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, reformando la Ley 5/2015, de 25 de junio, del Derecho Civil Vasco, al constatar que, tras su aprobación, la competencia en casación “no [está] dando hasta ahora los frutos que serían deseables de cara a dotar al derecho civil vasco de un acervo suficiente de pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que permitan realizar plenamente la función unificadora de la doctrina que se le encomienda”. Las causas que se esgrimen son diversas, entre las que destaca la “falta de la adecuación de la normativa contenida [en la LECiv.] a las reales necesidades del derecho civil vasco”, como la insuficiente cuantía de muchos asuntos, el menor nivel de desarrollo escrito y de codificación en relación al derecho civil común y a otros derechos forales o especiales, así como su más acentuada dependencia de la costumbre como fuente del derecho. Todo ello ha reforzado, a juicio del legislativo, la importancia central de la jurisprudencia en la configuración del derecho civil foral. Para hacer frente a esta situación, la Ley suprime el requisito de la cuantía para acceder a la casación, siempre que el asunto presente interés casacional, que la Sala del Tribunal Superior de Justicia deberá motivar en el auto de admisión, y simplifica, concreta y clarifica el interés casacional, a través de la ampliación de los elementos que sirven para configurarlo, de forma que se pueda acudir al Tribunal Superior de Justicia siempre que no exista jurisprudencia sobre la cuestión, o las audiencias provinciales hayan dictado resoluciones contrapuestas. Para garantizar que la casación no se convierta en una tercera instancia, la ley diseña un mecanismo de admisión basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Superior de Justicia por concurrir un interés casacional.

La Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, articula una regulación integral, con rango de ley, hasta ese momento regulada, fundamentalmente, en el Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, relativo al Reglamento de Servicios de Archivo y las Normas de Patrimonio Documental del País Vasco –que queda derogado- y, parcialmente, en la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco –de la que se derogan el capítulo VI del título III y el capítulo I del título IV-. La Ley tiene como objetivo dar respuesta, en el contexto de la sociedad digital, a los retos que tiene planteados la gestión integral de los documentos. Tiene en cuenta que la actual es una “situación de transición”, como consecuencia del crecimiento imparable de la información electrónica generada y almacenada en sistemas y formatos muy distintos de los de la documentación en papel, que tiende a desaparecer,

aunque todavía convivan sistemas mixtos. En esta materia, los Territorios Históricos tiene competencia de desarrollo normativo y ejecución de las normas emanadas de las instituciones comunes, así como competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad.

Por otra parte, la Ley 12/2022, de 15 de diciembre, del transporte por cable, establece la normativa autonómica de un ámbito que, a pesar de ser de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuya transferencia se realizó durante la vigencia del entre preautonómico Consejo General del País Vasco –R. D. 2.488/1978, de 25 de agosto-) seguía regido por las leyes del Estado de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio) y sobre concesión de teleféricos (Ley 4/1964, de 29 de abril y su Reglamento de aplicación contenido en el Decreto 673/1966, de 10 de marzo). A juicio del legislativo, este marco normativo resulta insuficiente en este momento debido a las innovaciones tecnológicas que este sistema de transporte ha tenido en los últimos años, recogidas en el Reglamento (UE) 2016/424 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, considerando necesario “disponer de una norma con rango de ley que regule la construcción y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable en Euskadi”. La Ley atribuye a los ayuntamientos con población superior a cincuenta mil habitantes las facultades de establecimiento, ordenación, gestión, inspección y sanción de las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano.

Por último, la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023, cuyo capítulo de Gastos asciende a la cantidad de 14.250.722.000 euros en créditos de pago y 2.909.355.452 euros en créditos de compromiso.

En relación con la regulación normativa de rango reglamentario, por una parte, hay que hacer referencia al Decreto 5/2022, de 11 de febrero, del Lehendakari, por el que se declara la finalización en Euskadi de la situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19 declarada por el Decreto 44/2021, de 2 de diciembre, del Lehendakari. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, en paralelo a las sucesivas declaraciones del estado de alarma, el Lehendakari declaró la situación de emergencia sanitaria a los efectos de la aplicación de la Ley de Gestión de Emergencias, en cuyo ámbito se inserta este Decreto.

Es ciertamente importante el Decreto 150/2022, de 7 de diciembre, de la gobernanza sociosanitaria de Euskadi, que tiene como objetivo promover la coordinación del ámbito de los servicios sociales y de la salud, integrándolos funcionalmente, en el marco de la armonización interinstitucional y coordinación funcional y multidisciplinar de la atención sociosanitaria, de enorme importancia en el País Vasco, dada la distribución de competencias, en uno y otro ámbito, entre instituciones comunes y forales e, incluso, locales.

De gran relevancia, igualmente, es el Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en desarrollo, parcial, de la Ley 3/2015, de Vivienda, que supuso un hito importante, al establecer un “derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada”. El Decreto a que se hace referencia ahora, sin embargo, tiene por objeto otro ámbito: las condiciones que deben tener las viviendas para ser consideradas habitables.

Por su parte, el Decreto 19/2022, de 8 de febrero, por el que se modifica el decreto por el que se aprueba el reglamento general del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluye importantes modificaciones de la normativa precedente en este ámbito.

Es igualmente destacable el Decreto 130/2022, de 2 de noviembre, de impulso de la educación ambiental para la sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que, entre otras previsiones, crea el Centro de Innovación, Capacitación y Gestión del Conocimiento en Educación Ambiental para la Sostenibilidad, establece el Sello “Centro educativo sostenible”, que se concederá anualmente, y crea el Canal Digital Educación Ambiental para la Sostenibilidad como canal digital de innovación, capacitación, inteligencia colectiva y gestión del conocimiento en ese ámbito.

Finalmente, merece ser destacado el Decreto 62/2022, de 17 de mayo, por el que se crea el Instituto Vasco de Aprendizajes Futuros en la Formación Profesional (IVAF), dirigido a promover la investigación sobre competencias futuras, especializaciones y altas cualificaciones, así como sobre perfiles profesionales en sectores emergentes y definir nuevos modelos de aprendizajes avanzados, fundamentalmente.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En lo que hace referencia a las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma, hay que destacar la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto, que nace de una iniciativa del Parlamento Vasco, a través de la presentación de la correspondiente Proposición de Ley, aprobada el 19 de mayo de 2016 en la Cámara vasca. Una cuestión digna de ser resaltada, especialmente, por las escasísimas ocasiones en que la Cámara vasca ha utilizado la capacidad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

Las Cortes Generales aprobaron la Ley 1/2022, de 8 de febrero, de modificación de la Ley del Concierto Económico (Ley 12/2002), que reforma algunos aspectos del IVA e incorpora al sistema de Concierto el Impuesto sobre las Transacciones Financieras y el Impuesto sobre determinados Servicios Digitales e introduce algunas otras pequeñas modificaciones.

En directa relación con la modificación de la Ley del Concierto, hay que referir el Real Decreto 392/2022, de 24 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, órgano previsto en la Ley del Concierto Económico –arts. 66 a 68- para resolver las discrepancias y conflictos entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre estas últimas y la administración de cualquier otra Comunidad Autónoma en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto de Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido, la interpretación y aplicación del Concierto a casos concretos o respecto a la domiciliación de contribuyentes.

Por otra parte, hay que destacar la transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. En este sentido, la Orden TER/253/2022, de 30 de marzo, publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de esa gestión.

En el ámbito de los conflictos entre Estado y Comunidad Autónoma, en lo que se refiere a la intervención del Tribunal Constitucional las Sentencias que se han emitido en relación con el País Vasco se refieren a recursos de amparo. El más relevante desde el punto de vista político es, sin duda es el presentado por la parlamentaria Amaia Martínez Grisaleña, miembro del partido Vox, frente a los acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento que definieron el régimen de ejercicio de sus funciones parlamentarias. La Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022, de 11 de marzo, declara parcialmente nulos los acuerdos de la Mesa de la Cámara en lo que se refiere a la denominación del Grupo Mixto –negativa a que incluyese la mención al partido Vox- y a la fijación del número de las distintas iniciativas que podía presentar su única integrante –una iniciativa (proposiciones de ley o no de ley y mociones consecuencia de interpelación) cada tres plenos ordinarios- y el tiempo de sus intervenciones en los debates parlamentarios –limitación del tiempo de intervención en los debates a un tercio del previsto para el resto de grupos, pudiendo, finalmente, incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos de control al gobierno-, por vulneración de su derecho a la participación política en su vertiente del *ius in officium*.

Por otra parte, hay tres Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a los correspondientes Recursos de Amparo presentados por personas condenadas por delitos en relación con la organización terrorista ETA. Se trata de las Sentencias del Tribunal Constitucional 63/2022, de 10 de mayo y 68 y 69/2022, de 2 de junio, que resuelven los recursos presentado, respectivamente, por Igor Portu Juanena, Mattin Sarasola Yarzabal y Mikel San Sebastián Gaztelumendi contra los correspondientes ATS que no auto-

rizan la interposición de un recurso extraordinario de revisión en relación con la correspondiente Sentencia de la Audiencia Nacional que les condenó por delitos de estragos y asesinato terrorista. El Tribunal Constitucional rechaza la existencia de vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia y a la integridad física y moral al rechazar la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión como consecuencia de la existencia de la STEDH de 13 de febrero de 2018, que declaró la vulneración del art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por la existencia de malos tratos contra uno de los procesados por parte de los guardias civiles que procedieron a su detención, por considerar que en la STEDH no se establece una relación directa entre los malos tratos y la obtención de la prueba sobre la que se fundamentó la condena. Las sentencias cuentan con el voto particular discrepante de cinco magistrados, que consideran que los recursos de amparo debieron ser estimados, habiéndose debido retrotraer las actuaciones judiciales para que el tribunal penal volviese a juzgar teniendo en cuenta los hechos establecidos en la STEDH.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2022, de 24 de enero, resuelve un Recurso de Amparo respecto a las Sentencias de las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y de un juzgado de ese mismo orden jurisdiccional de Vitoria, que desestimaron una demanda de reconocimiento de la situación de gran invalidez derivada de contingencia común derivada exclusivamente del hecho de haber accedido a la situación e jubilación anticipada a causa de la situación de discapacidad. El Tribunal Constitucional consideró vulnerado el derecho fundamental a no sufrir discriminación por razón de su discapacidad contenido en el art. 14 de la Constitución.

Por último, la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2022, de 29 de septiembre, resolvió el Recurso de Amparo promovido por una S. A. frente a las resoluciones dictadas por las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en proceso por despido, al considerar que se vulneraron los derechos a la utilización de los medios de prueba pertinentes ya un proceso con todas las garantías, en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, al declarar improcedente la prueba videográfica aportada por la empresa y admitida en la instancia sin motivo jurídico alguno para tal rechazo. La sentencia, resuelta por el Pleno, cuenta con un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados, quienes consideran que la actual configuración legislativa de la garantía, establecida por el legislador orgánica, del deber de información a los trabajadores sobre la existencia de cámaras de videovigilancia, impide considerarla satisfecha con el mero cumplimiento del deber general de instalar carteles avisando de la existencia de un sistema de videovigilancia. Los magistrados discrepantes consideran que el asunto seleccionado no es adecuado para satisfacer la necesidad de que la jurisprudencia constitucional clarifique el significado de la novedad

que ha supuesto en esta materia el art. 89.1 de la Ley Orgánica 3/2018, provocando, a su juicio, “una innecesaria desfiguración del contenido del parámetro de control del derecho a la prueba y abriendo una perniciosa brecha en el sentido constitucional del recurso de amparo”.

En el ámbito del Tribunal Constitucional, varias leyes de la Comunidad Autónoma del País Vasco han sido objeto de la apertura de procesos de control de constitucionalidad. Por una parte, la Ley 2/2021, de 24 de junio, de Medidas para la Gestión de la Pandemia de Covid-19 ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de diputados del grupo parlamentario de Vox. También el Gobierno del Estado anunció la interposición de recurso frente a la misma Ley. Iniciado el proceso de negociación en la Comisión Bilateral de Cooperación, a los efectos de lo establecido en el art. 32.2 LOTC, las dos partes lograron una avenencia parcial, quedando la discrepancia reducida al inciso *in fine* del apartado 3 del art. 14 que establece que “este mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación”.

Las negociaciones en la Comisión Bilateral han resuelto las discrepancias entre ambos gobiernos en relación con la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, Ley 10/2021 de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi y Ley 11/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; en relación a todas ellas se dirimieron las discrepancias de forma completa desistiendo el Gobierno del Estado de presentar el recurso de inconstitucionalidad que había anunciado. En esta misma dirección, el Gobierno del Estado ha anunciado la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a distintos artículos de la Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco, habiendo decidido las dos partes abrir negociaciones en la Comisión Bilateral de Cooperación (octubre de 2022).

Finalmente, en el ámbito del Tribunal Constitucional, hay que hacer referencia a sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por miembros de los grupos parlamentarios del PP y de Vox frente a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, disposición adicional trigésima, en relación con la modificación de la Disposición Adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, que hace referencia a la especificidad derivada de la existencia de las Haciendas Forales. Integrantes de los mismos grupos parlamentarios han interpuesto recurso de inconstitucionalidad, igualmente, contra la Disposición final primera de la misma Ley de Presupuestos, por la que se añade una nueva Disposición final en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local para modificar el apartado 7 de la disposición adicional segunda, por la que se reconoce la especificidad de la normativa reguladora de los funcionarios de administración local de habilitación nacional en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) ha presentado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 6.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 14 y 23 de la Constitución; el artículo afectado se refiere a la posibilidad de redactar en lengua vasca toda la documentación relativa al funcionamiento de los órganos de las entidades locales – y su remisión en esa lengua a la administración autonómica y estatal- “siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente desconocimiento del euskera”.

En lo que hace referencia al TEDH, se ha dictado Sentencia de 18 de enero de 2022 en el asunto *Atristain Gorosabel v. Spain* (application n.º 15508/15), en la que se establece que hubo violación del art. 6 §§ 1 y 3 (c) de la Convención al denegarle, sin motivación específica el derecho a ser asistido por un abogado de su elección durante el tiempo de su detención en régimen e incomunicación, condenando a España a indemnizar al demandante con la cantidad de 12.000,00 euros, en razón de un daño no pecuniario y a la cantidad de 8.000,00 euros en concepto de costas y gastos. El Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) ha rechazado revisar la sentencia condenatoria del demandante ante el TEDH (ATS n.º 20.399/2022, de 1 de junio), por considerar que la condena se fundamentó en otras pruebas más allá de las que han sido objeto de enjuiciamiento por parte del TEDH; Tribunal que, sin embargo, hace referencia a la relación directa en la obtención de las pruebas que fueron determinantes para la inculpación de, cuando menos, alguno de los delitos por los que fue condenado.

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

I. Instituciones

1.1. Debate sobre el Estado de La Ciudad

El Debate sobre el Estado de la Ciudad se celebraba el 26 de abril de 2022 de conformidad con lo dispuesto en los arts. 87 y 88 del Reglamento de la Asamblea. da luz verde a cinco propuestas. El Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía ha solicitado en el Pleno de la Asamblea de este martes, 26 de abril, instar al Gobierno de la Nación al estudio del planteamiento para la apertura del paso fronterizo de Benzú/Beliones en señal de una nueva etapa histórica de vecindad así como para dar fluidez y “descongestionar” el único paso fronterizo de El Tarajal. Los votos a favor han sido un total de dos. En contra: 3, y abstenciones: 17, por lo tanto, la propuesta de la formación localista no ha salido adelante. Se aprobaban en cambio 2 propuestas del PSOE, la primera para que se realice un estudio para la implantación de la formación en empleos relacionados con la economía circular y para que la Ciudad facilite la Formación Profesional mediante la colaboración con el Gobierno de España, apoyando con los medios materiales necesarios para que este proyecto sea posible. Los votos a favor han sido un total de 18 y tres abstenciones. La segunda se refería a la creación, mediante la colaboración con el Gobierno de la Nación, de las infraestructuras necesarias para que salga adelante la Aduana comercial.

Ceuta Ya! instaba al Gobierno de la Ciudad en el Pleno de la Asamblea de 26 de abril, a abrir formalmente un “Espacio de Debate sobre la Ceuta del Futuro” en el que, a través de la participación ordenada de todos los ciudadanos, entidades representativas y asociaciones, y utilizando todos los medios disponibles. Con el voto favorable de 16 diputadas/os, 4 en contra y ninguna abstención más que las ausencias, quedaba aprobada este mecanismo de consulta pública.

Otra propuesta en el Debate del Estado de la Ciudad del partido de nuevo nombre Ceuta Ya! (formación anteriormente denominada Caballas) solicitaba la creación de un “Foro de Estrategias para el fomento de la interculturalidad” asunto sobre el que esta formación política viene insistiendo desde

mucho tiempo. La propuesta era aprobada con 17 votos a favor, por lo tanto, aprobada. Asimismo, el Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía (en adelante, MDyC) instaba al Pleno de la Asamblea a elaborar planes específicos para las distintas barriadas de la ciudad, de manera que se ofrezcan oportunidades de empleo a los vecinos de las mismas, ofreciendo al mismo tiempo la formación adecuada, propuesta era votada por unanimidad.

El Boletín Oficial de la Ciudad (*BOCCE Extraordinario nº 37, de 15 de junio de 2022, pág. 998*) publicaba la Resolución Interpretativa de la Mesa de la Asamblea de 14 de junio de 2022, adoptada en sesión extraordinaria, en la que indirectamente se resolvía la solicitud del cambio de denominación del partido “Caballas” para pasar a denominarse Ceuta Ya! Si bien dicha solicitud fue denegada por la Secretaría General, según recoge la Resolución, que expresamente se dicta con carácter general, “En uso de las facultades conferidas en el art 27.1.e) del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en relación con la disposición adicional primera del mismo texto normativo, la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, por unanimidad de sus miembros aprueba la siguiente resolución interpretativa con carácter general: 3º Si durante el periodo que media entre dos elecciones a la Asamblea de Ceuta, el partido político, agrupación, coalición, federación o cualquier forma asociativa con la que efectivamente hayan concurrido a las elecciones, cambiara su denominación, y así se acreditara mediante resolución del Registro de Partidos Políticos del Ministerio de Interior, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá, si así se solicitase por el portavoz del Grupo Político, modificar la denominación del citado Grupo a los efectos de su actuación corporativa en la Asamblea de Ceuta”. Ceuta Ya! acreditó con documentos que el 25 de marzo y el 9 de marzo registró ante el Ministerio del Interior las actas notariales que elevaron a públicos los acuerdos adoptados con los Congresos Generales del partido celebrados el 15 de octubre del año pasado y el 25 de abril de este, en los que se ratificaron su nuevo nombre y su nuevo símbolo. Así pues, la Mesa acogía la solicitud para que Caballas cambie su denominación por Ceuta Ya! con carácter oficial.

1.2. Reforma Estatutaria

El Grupo Parlamentario ‘Ceuta Ya!’, partido liderado por binacionales hispano-marroquíes al igual que Coalición por Melilla (en adelante, Coalición por Melilla) que formulaba una propuesta en el mismo sentido en Melilla, proponía al pleno de la Asamblea en el Pleno ordinario de 28 de abril que se exprese la voluntad del pueblo de Ceuta, representado en la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, de constituirse en Comunidad Autónoma, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la vigente Constitución Española, a la vez que también solicitar a las Cortes Generales su autorización mediante una Ley Orgánica en los términos previstos en el art. 144 de la Constitución. Esta propuesta, tras el debate producido en el seno de la Asamblea, no prosperaba debido a los votos en contra de PP, PSOE y Vox,

siendo tan sólo apoyada por los integrantes de MDyC, formación igualmente dirigida por binacionales hispano-marroquíes, y ‘Ceuta Ya!’, mientras que los dos diputados no adscritos se abstuvieron.

II. Ámbitos competenciales

II.1. *Tutela de menores inmigrantes ilegales no acompañados (MENAs)*

Durante 2022 y a pesar de la enorme crisis de mayo de 2021, la entrada de inmigrantes a Ceuta no ha cesado de incrementarse respecto a 2021. Aunque desde 2006 la curva de la presión migratoria venía siendo descendente, a partir de 2017 se invierte la tendencia hasta llegar prácticamente a triplicar la afluencia de inmigrantes ilegales (tanto por vía terrestre como marítima) todo ello sin contabilizar la invasión sufrida el 17 y 18 de mayo de 2021, sobre la que de forma el Ministerio del Interior no ha ofrecido datos oficiales sobre el número de personas que ilegalmente entraron en Ceuta. El flujo de “supuestos” menores no acompañados (MENAs) es incesante, con una aplastante preeminencia de los de origen marroquí (casi el 80%), si bien se han registrado entradas ilegales de otras nacionalidades de países subsaharianos como Sudán o Guinea. Resulta además muy significativo que solo una ínfima parte de este flujo ilegal haya sido considerado posiblemente menor (solo un 10%), ya que las pruebas óseas practicadas al resto han demostrado la falsedad de la edad que alegaban.

La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla resolvía el recurso de apelación nº 555/2022 dictando una Sentencia el 23 de junio de 2022 desestimando uno de los dos recursos de apelación interpuestos por la Delegación del Gobierno en Ceuta y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma frente a sendas sentencias dictadas el pasado febrero por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ceuta. El recurso de apelación, interpuesto por la Ciudad Autónoma de Ceuta al que se adhirió la Delegación del Gobierno en Ceuta, se dirigió contra la sentencia dictada en el recurso para la protección de derechos fundamentales interpuesto por la Asociación Coordinadora de Barrios en representación de 8 menores que llegaron solos a España, Asociación que denunciaba, “con sostén en los arts. 25.2 de la LJCA y 97 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho que empleó la Administración demandada en su repatriación al Reino de Marruecos el día 15 de agosto de 2021, vulnerando derechos fundamentales: i) a la integridad física y moral y a no ser sometido a torturas, tratos inhumanos y degradantes (art. 15 CE); ii) a obtener tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); iii) a la libertad deambulatoria (arts. 17 y 19 CE)”, señalando la Sala que “el pronunciamiento de instancia [...] aprecia lesión del derecho fundamental a la integridad física y moral”. En la sentencia se afirma en su FJ 3º (pág. 12) que “la Delegación del Gobierno

en Ceuta además de no individualizar los expedientes de retorno por cada menor afectado, omitió todos los trámites esenciales y cautelas procedimentales de obligado cumplimiento para la repatriación que recogen el art. 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), así como el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, tras su reforma por Ley Orgánica 2//2009 (RELOEX)". Además, siempre en su FJ 4º (pág. 13), el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resaltaba que "el Acuerdo de Cooperación hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007 no desplazaba, excepcionaba ni sustituía a la legislación interna e internacional sobre MENAs, sino que venía a complementarla o implementarla, siendo buena prueba de ello la alusión expresa que efectúa el art. 5.1 de dicho Acuerdo a la "observancia estricta de la legislación española, las normas y principios del derecho internacional y lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño". El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía hace mención de las circunstancias excepcionales que concurrieron en su día señalando que "en el supuesto que nos ocupa, los actos propios de la Administración demandada hicieron imposible el seguimiento de trazabilidad de las medidas de retorno que aplicó. Su actuación material, exenta de las mínimas garantías procedimentales exigibles, conjuró una situación objetiva de riesgo relevante para la integridad física o moral de los MENAs afectados por las medidas de devolución, que no desvirtúan las apelantes", concluyendo que "el carácter súbito y masivo e ilegal de la entrada en Ceuta en la primavera del pasado año de miles de ciudadanos del Reino de Marruecos en absoluto autorizaba al Reino de España excusar su sometimiento al imperio de la Ley (F.J. 4º, pág. 12).

Se ha de recordar que los menores cuya repatriación era objeto del litigio penetraron ilegalmente la frontera del Tarajal abierta por el Reino de Marruecos en mayo de 2021. Al estar en situación de desamparo, fueron acogidos por el área de infancia de la Ciudad Autónoma de Ceuta, siendo alojados primero en naves industriales en el Polígono Industrial del Tarajal y después en el Polideportivo Municipal de Santa Amelia, donde residieron hasta el comienzo de las repatriaciones sin garantías el 13 de agosto. A partir de ahí, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ceuta ordenó, en agosto de 2021, paralizar cautelarmente las repatriaciones sin garantías y dictó sentencia, en febrero de 2022, anulando dichas repatriaciones.

Tan solo en la mitad de 2022, el Área de Menores del Gobierno de Ceuta ha debido hacerse cargo de la estancia de 93 de estos MENAs, lo que arroja una media de una entrada ilegal cada dos días entre el 1 de enero y el 30 de junio, media que llegaba a duplicarse con el solo inicio del período estival. El desbordamiento de presupuesto, medios e infraestructuras impulsó a la Comisión Europea a la aprobación de un proyecto de refuerzo de la capacidad y la resiliencia de los sistemas de acogida, asilo y retorno para la ciudad de Ceuta dotado de un presupuesto inicial de 10,8 millones, el 90% del montante financiado por la UE. Esta nueva ayuda de casi 10 millones se suma a la

anteriormente destinada por la vía de emergencia (EMAS) por importe de 14 millones para el periodo comprendido entre mayo de 2021 y marzo de 2022, para gastos de primera acogida y alojamiento posterior de personas migrantes. La envergadura del problema y su imparable crecimiento conducía a la aprobación del *Real Decreto 767/2022, de 20 de septiembre de 2022 por el se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla para la atención y acogida de los niños y adolescentes migrantes no acompañados en el año 2022* (BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 2022, págs. 129582-129587). En particular, del importe global de 15 millones de euros a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla correspondía 4.500.000 de euros a cada una de ellas. El Consejo de Ministros aprobaba además, el 8 de noviembre de 2022, en el marco del Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 el Acuerdo por el que se autoriza la propuesta de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas (excepto País Vasco y Navarra) y la ciudad autónoma de Ceuta, para su sometimiento a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, del segundo reparto del crédito destinado a la financiación en 2022 de la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados correspondiendo a Ceuta en la distribución 659.452,05 euros (*Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023*, pág. 11). Esta cantidad venía por tanto a sumarse a los citados 4,5 millones de euros que ya fueron aprobados el 20 de septiembre de 2022.

El Gobierno de Ceuta asumió durante los dos años previos al cierre de la frontera tras la declaración de la pandemia de hasta más de 600 menores simultáneamente. Desde mayo de 2021, casi 1.200 menores marroquíes quedaron atrapados en Ceuta habiendo aumentado un año después (junio de 2022) según los datos del Cuerpo Nacional de Policía hasta alcanzar 1.400 MENAs. A la luz de esta evolución, el Área de Menores del Gobierno ceutí lleva años reclamando la construcción de un equipamiento específico “que cumpla todos los requerimientos legales” para atender unas competencias que asumió en 1999. El Gobierno de la Ciudad acondicionó primero un antiguo chalé militar que la Fiscalía obligó a cerrar en 2012, fecha en la que el Gobierno ceutí decidió ubicar provisionalmente a los MENAs bajo su tutela a un edificio inicialmente destinado como albergue para personas sin hogar, pero la provisionalidad ha devenido la norma. Bajo la competencia de tutela del Gobierno de la Ciudad se presta acogida y tutela en distintos emplazamientos al menos a 300 menores. Para paliar la escasez de infraestructuras, a final de año, el 28 de noviembre de 2022, el Gobierno de Ceuta a través del Área de Menores de la Consejería de Sanidad, convocaba una licitación del servicio de acogimiento residencial de cien plazas para MENAs por un importe de 5,5 millones de euros (*BOCCE Extraordinario nº 87, de 27 de diciembre de 2022*, partidas 42101 y 42102, pág. 2282). De esta manera se ponía fin a la externalización de dicha atención adjudicada desde verano de 2021, como ya ha ocurrido en otras ocasiones, a la Fundación SAMU y Engloba. La Conse-

jería de Presidencia aprobaba igualmente el 10 de mayo la licitación Servicio de actividades acuáticas de ocio y tiempo libre para los menores acogidos en el Centro de Realojo Temporal de la Ciudad de Ceuta (Expediente 2022/22655 de la Plataforma de Contratación, adjudicado el 17 de junio).

A tal punto la concentración de MENAs en acogida y tutela por el Gobierno ceutí marca la gestión de los servicios de la Ciudad, que para poder prestar el servicio de acogimiento residencial a 100 menores adicionales se consignaba en los presupuestos de 2023 una partida por valor de 5,5 millones de euros, lo que se aproxima al 40% del total del Presupuesto de la Ciudad, un dato que habla por sí mismo de la determinante presión migratoria ilegal en esta parte del territorio español.

A raíz de que la vicepresidenta primera de la Ciudad y consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, era procesada como investigada en el procedimiento penal abierto por presunta prevaricación en la devolución de MENAs a Marruecos en el mes de agosto de 2021 tras la invasión de mayo, el presidente decidía que la competencia en Menores dejase de depender de la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, evitando así también un posible conflicto de intereses por ser la máxima responsable política del área. Fue la Jefa del área de menores de ciudad de Ceuta, quien en un correo electrónico contactó al fiscal de Ceuta, alertando de que entregar a los menores a las autoridades marroquíes podía vulnerar la normativa española. En efecto, el Juzgado de Instrucción nº 2 de Ceuta dictaba un auto en el que acordaba continuar con la instrucción del procedimiento abreviado encontrando indicios de un “presunto delito continuado de prevaricación administrativa” contra la exdelegada del Gobierno en Ceuta y la vicepresidenta del Gobierno y consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Ciudad Autónoma por la repatriación de 55 menores marroquíes inmigrantes ilegales no acompañados en agosto de 2021. En el auto se afirma que en la ejecución de la repatriación “prescindió absolutamente del procedimiento establecido aprovechando la disponibilidad que las autoridades marroquíes mostraban excepcionalmente para recibir” al menos parte de dichos menores.

II.2. Tercera Edad

Todos los grupos del pleno de la Asamblea celebrado el 17 de marzo de 2022 aprobaban por unanimidad la propuesta del PSOE de “poner en marcha un sistema de distribución de dispositivos de emergencia voluntario y gratuito para personas con Alzheimer, demencia senil, autismo severo no verbal y deterioro cognitivo”. Este sistema, según ha explicado Juan Gutiérrez, incluiría “un código QR que genera la información personal necesaria para que, en caso de desaparición o emergencia, se pueda identificar inmediatamente por los cuerpos y fuerzas de seguridad, sanitarios o ciudadanos en general”. Asimismo, era aprobada la propuesta del PSOE para crear una partida presupuestaria denominada ‘Cursos de erradicación brecha educativa para mayores de 45 años’.

II.3. Frontera y aduana

Todavía, a mitad de 2022, a fecha de 4 de mayo, España y Marruecos no habían alcanzado un acuerdo para abrir las fronteras de Ceuta y Melilla, cerradas desde marzo de 2020. El 30 de abril, el BOE publicaba una nueva prórroga del cierre de la frontera con Marruecos, solo que por 15 días y no de 1 mes, como se había venido ampliando. Sin embargo, Marruecos decidía mantener cerradas las fronteras con las ciudades autónomas un mes. Las causas del desacuerdo se centraban en las condiciones de reapertura, ya que el Gobierno español deseaba que la reanudación del tránsito de viajeros se viera acompañada de la reapertura de la aduana comercial de Melilla, cerrada unilateralmente por Marruecos en 2018, y la creación de otra aduana comercial en Ceuta.

II.4. Financiación y Presupuestos

Además de los recursos ordinarios procedentes de las entregas a cuenta, los Presupuestos Generales del Estado para 2022 recogen dos partidas de financiación extraordinaria por un importe conjunto de 7.004 millones de euros a distribuir entre las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Esos montantes se calculan mediante la estimación de ingresos fiscales en función de las previsiones económicas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado de 2022, y que se suman a las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global y de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Ambas Ciudades Autónomas podrán destinar los recursos extraordinarios proporcionados a cualquier finalidad en el ámbito de sus competencias, ya que no tienen carácter condicionado.

Mediante una Orden de 22 de febrero el Ministerio de Hacienda y Función Pública aprobaba el 22 de febrero que ha determinaba los importes a percibir por las 15 Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Estas cantidades incluyen tanto la compensación del efecto producido por el SII-IVA como una compensación adicional, por una cuantía equivalente a los intereses legales, financiación sin carácter finalista ya que no tienen carácter condicionado, correspondiendo a Ceuta 2,4 millones. De esta manera quedaba compensadas la minoración de recursos en la financiación que supuso la implantación del Sistema de Suministro Inmediato de Información en el IVA (SII-IVA), que tuvo efectos en la recaudación del IVA de 2017 y afectó no solo a las Comunidades Autónomas de régimen común sino también a Ceuta y Melilla, así como a las entidades locales en 2019, al practicarse la liquidación del ejercicio 2017, lo que provocó que percibieran menos recursos del sistema de financiación.

El Consejo de Gobierno con carácter previo al Pleno de la Asamblea, aprobaba el 25 de marzo un gasto plurianual por valor de 10, 4 millones en 4 años (desde junio de 2022 a junio de 2025, distribuidos a razón de 2,6 millones anuales, para los ejercicios 2023 y 2024 y la mitad para los 6 meses de

2022 y los 6 meses de 2025, siendo el contrato prorrogable por 2 años adicionales. El servicio contratado venía siendo prestado hasta 2018 por Acemsa mediante prórrogas, si bien al margen de una licitación habitual.

El Pleno de la Asamblea aprobaba en la sesión de 30 de mayo el primer expediente de modificación presupuestaria para el ejercicio 2022 (*BOCCE Extraordinario nº 42, de 1 de julio de 2022, págs.1049-1053*). En este primer expediente se contemplaba una considerable partida destinada al Fondo Covid-19, asimismo diversas partidas para contratos de servicios como el centro zoonosanitario, o la creación de un Plan de Visión Infantil. En el ámbito medioambiental se refuerza la partida para la creación de la Oficina de Cambio Climático, y asimismo aumentan las partidas para el mantenimiento de los centros escolares o la adquisición de libros en el marco del Programa de Gratuidad. Se han incluido de igual modo partidas para hacer frente a emergencias sobrevenidas como la recuperación de las playas tras los efectos del temporal del mes de abril. El segundo expediente de modificación de créditos de la Ciudad era aprobado por la Asamblea el 29 de Noviembre (*BOCCE Extraordinario nº 78, de 30 de noviembre de 2022, págs. 1480-1483*), en parte para dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Supremo de la que ya se dio cuenta en estas páginas y que obligaba a reducir los asesores de consejeros del Gobierno y diputados de la Asamblea a 25, dada la naturaleza de municipio de las Ciudades Autónomas. El acuerdo finalmente adoptado en realidad ha encontrado el modo de sortear lo dispuesto en la sentencia al establecer que Partido Popular, Vox, MDyC y Ceuta Ya! mantendrán los 17 asesores no electos al sobrepasar los 25 a los que obliga la Sentencia del Tribunal Supremo, recibir su retribución mediante asignaciones. Tras la votación de las varias enmiendas, del total de 25 asesores permitidos, el Consejo de Gobierno podrá designar hasta un máximo de 13 asesores dentro del personal eventual (págs. 1480 y 1481), mientras que los diputados de la Asamblea se distribuirán un total de 12 (9 para grupos políticos y 3 para la Vicepresidencia primera): 4 para el PSOE, 2 para Vox y 1 para PP, MDyC y Ceuta Ya!. Al PSOE corresponden además los 3 asesores de la Vicepresidencia (pág. 1480). La propuesta de la modificación del expediente recibió 17 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones.

El Pleno extraordinario de la Asamblea del 30 de mayo de 2022, con el voto favorable de PP, PSOE y los dos diputados no adscritos, aprobaba la primera modificación de créditos del Presupuesto 2022 por importe de 29 millones. en la memoria del expediente se incluye un apartado específico referido a los servicios, que la Administración General del Estado solicite a la Ciudad, vinculados a la reciente apertura de la frontera del Tarajal. Sobre ello, la consejera recordaba que aún quedan “cuestiones por dirimir”, como la del establecimiento de una aduana comercial o un Punto de Inspección Fiscal dentro de esta.

En esta misma sesión del Pleno, de carácter extraordinario, se aprobaban otras propuestas como la aprobación definitiva de la modificación del art. 33

de la Ordenanza del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (en adelante, IPSI), con los votos a favor de los grupos parlamentarios de PP y PSOE, la abstención de Vox y los votos en contra de MDyC y ‘Ceuta Ya!’, salía adelante la aprobación definitiva de la modificación del art. 33 de la ordenanza del IPSI (*BOCCE nº 6.207, de 10 de junio de 2022, pág.1244*). La modificación consiste en una reducción al 0,5% del IPSI para aquellas importaciones de bienes destinados al ejercicio de actividades de construcción, mantenimiento, reparación o servicios análogos de buques, embarcaciones o aeronaves. así como la propuesta de aprobación definitiva de la modificación de Ordenanza Fiscal de la tasa del Instituto Ceutí de Deportes (*BOCCE nº 6.207, de 10 de junio de 2022, pág. 1243*).

El Pleno de la Asamblea ha aprobado este viernes de manera definitiva el Presupuesto de la Ciudad para 2023, que alcanza la cifra de 377 millones, que ha introducido las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios PP y PSOE, las presentadas por los diputados no adscritos y una reclamación sobre la modificación de la partida de la subvención a la Federación de las Asociaciones de Vecinos.

II.5. Educación y juventud

El Pleno de la Asamblea aprobaba por unanimidad un plan de actividades extraescolares a desarrollar en los centros educativos en horario de tarde, a propuesta del PSOE con la condición de que todo lo que se refiera a centros escolares públicos debe llevarse a cabo en coordinación con la Dirección Provincial de Educación, órgano competente en la materia, entre otros motivos porque el plan contempla la contratación de personal.

La Consejería de Fomento y Turismo, elevaba el 26 de agosto al Consejo de Gobierno para su aprobación la convocatoria para la concesión de las ayudas al alquiler incluidas en el programa Bono Joven. Estos bonos se concederán a los beneficiarios que deberán ser menores de 35 años de edad, con un aporte económico de 250 euros mensuales, considerando que en ningún caso y en ninguna mensualidad la suma de las ayudas recibidas por las personas jóvenes que convivan en la vivienda podrán superar el importe de la renta arrendaticia o precio de cesión que conste en el contrato.

II.6. Energía, medio ambiente y cambio climático

La Ciudad aprobaba el 16 de diciembre de 2022 más de 600.000 euros a poner en marcha una Oficina para el Cambio Climático. La Consejería de Medio Ambiente y Servicios Urbanos modificaba la adjudicación a Tragsatec al. Objeto de crear y gestionar la Oficina para el Cambio Climático y Transición Energética.

El gobierno de la Ciudad licitaba el contrato para el suministro e instalación de la plataforma de telegestión y renovación de cuadros eléctricos del sistema de alumbrado de la ciudad con un presupuesto base de licitación de 889.059,23 euros (con IVA). El contrato tiene por objeto la sustitución de

cuadros eléctricos del alumbrado público de la ciudad para implantar un sistema de telegestión en los mismos, así como la mejora de la eficiencia energética de la instalación de alumbrado mediante la tecnología LED, sustituyendo los cuadros de alumbrado que se siguen accionando de forma manual o mediante reloj.

II.7. Sanidad y asistencia social

La Asamblea aprobaba el 29 de Noviembre de 2022 por unanimidad crear un Plan Urgente para reforzar el Sistema Público de Salud que contemple las medidas necesarias y la financiación suficiente para garantizar una asistencia sanitaria de calidad, a instancias de Ceuta Ya!

La Consejería de Servicios Sociales aprobaba el 9 de septiembre la convocatoria de subvención dirigida a fines sociales y a desarrollar con las entidades del tercer sector. Las financiación de las ayudas de un valor próximo a los 2,5 millones se realizarían con cargo al 0,7% del IRPF. Por su parte, el Pleno de la Asamblea aprobaba por unanimidad en la sesión del 30 de septiembre de 2022 una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Ceuta Ya!, dirigida a diseñar y elaborar un estudio y programa para actuar ante el fenómeno de la soledad no deseada.

II.8. Comercio y turismo

La Consejería de Fomento y Turismo ha elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación, el acuerdo alcanzado en la junta general de la Sociedad Puerta de África en lo que concierne a su ampliación de capital por valor de 750.003 euros mediante la emisión de 12.479 acciones con un valor nominal de 60.101 euros cada una. se ha acordado además “adquirir las citadas acciones por parte de la Ciudad como socio único, desembolsando la totalidad del importe a favor de la sociedad mercantil”, informándose que este acuerdo se ha notificado a la Intervención y a la Tesorería de la Ciudad Autónoma.

La Ciudad Autónoma publicaba el 10 de mayo de 2022 (*BOCCE n° 6.198, de 10 de mayo de 2022*) las bases reguladoras y la convocatoria de ayudas del programa REACT de apoyo a la inversión para reorientar la actividad económica de empresas. Dichas ayudas se financiaban con cargo al Programa Operativo FEDER Ceuta 2014-2020, por un importe de 8 millones de euros.

II.9. Movilidad y transporte urbano

Ya en la sesión de plenaria celebrada el 13 del pasado mes de septiembre, el pleno de la Asamblea aprobaba por unanimidad la puesta en marcha de la creación de una comisión de estudios acerca del modelo de gestión del servicio público del transporte urbano de autobús, teniendo en cuenta que el contrato con la empresa Hadú-Almadraba finalizaría el 27 de diciembre. Dicha Memoria era debatida el 11 de octubre de 2022 por el Pleno de la Asamblea.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

I. Instituciones

La apertura del ejercicio político anual en Melilla suele tener lugar con el Debate del Estado de la Ciudad, habitualmente programado en enero de cada año, para hacer balance del año natural transcurrido, si bien en esta ocasión se vio pospuesto varias veces hasta el 18 de febrero de 2022. En un Pleno que discurrió por cauces bastante serenos y respetuosos respecto a Plenos anteriores, y con un espíritu de colaboración por parte de la oposición (fundamentalmente el PP). Por parte del Gobierno, el presidente de la Ciudad desglosó los logros obtenidos entre los que resaltaba sobre todo el descenso de la tasa de desempleo al 14% con la previsión que a través de la inversión prevista en 2023 pueda reducirse incluso más en torno al 13%. En el año transcurrido, es decir desde diciembre de 2020 hasta diciembre de 2021, descendió el paro en un 16%, a pesar de haber sido un año adverso para crear empleo. Otro de los logros del Gobierno melillense era la reducción en 12 días el tiempo de pago medio a proveedores por parte de la Ciudad al pasar de 41 días en 2019 hasta los 29 días a final de 2021. Igualmente todas las ofertas de empleo local paralizadas en 2017 se recuperarían hasta las 45 plazas de oferta de empleo pública previstas para 2022. El presidente del Ejecutivo destacaba también el esfuerzo inversor en el área de Cultura, que han paliado los efectos de la pandemia a las empresas del sector culturales en esta pandemia. En temas educativos, Otro dato positivo fue el aumento de becas en general y en especial la inversión de 7 millones de euros en los centros educativos durante la pandemia; así como la construcción de una nueva escuela infantil.

El presidente de Melilla, Eduardo de Castro, en el marco de un viaje a Bruselas para visitar la Representación Permanente de España, asistir a un Pleno del Comité Europeo de las Regiones en el que se abordaría la situación de Melilla, y reunirse con el Director General Adjunto para la Migración de la Comisión Europea, manifestaba el objetivo de avanzar en la creación de una oficina de la ciudad en dicha ciudad, así como en una futura integración en órganos como el Comité de las Regiones de la UE. Sin embargo, finalmente el presidente descartaba la apertura de una Oficina propia, decantándose, por integrarse en la REPER alegando razones sobre todo económicas, y de carácter operativo al trabajar con funcionarios de alto nivel de experiencia contrastada. Otras 6 Comunidades Autónomas cuentan ya con una oficina en la REPER, (Madrid, Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja).

El Gobierno de Melilla se sometía a un pleno de control de la Asamblea el 30 de junio, en el que otras muchas cuestiones se abordó el tema estrella en este año 2022: la frontera. La oposición criticaba asimismo el coste de la Oficina de Melilla en Bruselas, con un presupuesto de 80.000 euros, cuando Andalucía había ofrecido las instalaciones de su Oficina en Bruselas. La oposición solicitaba explicaciones por la tasa que aplica Correos debido al impacto

en el envío de paquetería a Melilla, ya que en numerosos casos la tasa a pagar por el envío es superior al importe de la compra.

I.2. Reforma estatutaria

El presidente de Coalición por Melilla (partido de la coalición gubernamental liderado por binacionales marroquíes que aun siendo españoles, no pierden la nacionalidad marroquí al imponer Marruecos la imposibilidad de la pérdida de nacionalidad), Mustafa Aberchán, sin cargo institucional, ya que fue condenado en 2021 por la Sentencia del Tribunal Supremo 120/2021, de 11 de febrero, a una pena de inhabilitación de 30 meses para ejercicio de cargo público, el 3 de noviembre de 2022 lanzaba la propuesta de que Melilla y Ceuta constituyan una única Comunidad Autónoma de forma similar a las Islas Canarias, al tener ambas localidades muchas similitudes y compartir una misma idiosincrasia. Entre las pretendidas ventajas del acceso al estatus de Comunidad Autónoma se citaba la posibilidad de nombrar consejeros/as o viceconsejeros/as sin tener que ser cargos electos, la separación de cargos entre presidente del Gobierno y de la Asamblea, y el aforamiento de los diputados.

II. Ámbitos competenciales

II.1. Financiación y Presupuestos

El Ministerio de Hacienda y Función Pública, dando cumplimiento al pago de las entregas a cuenta de los recursos tributarios que se estima se ingresarán a lo largo del ejercicio en concepto de IRPF (la tarifa autonómica) y los porcentajes que corresponden por ley del IVA e Impuestos Especiales, cifras a las que ha que añadir la estimación de ingresos fiscales en función de las previsiones económicas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado de 2022, así como las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global y de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, abonaba a Melilla un montante global anual de 33,76 millones de euros.

La Asamblea aprobaba los Presupuestos Generales para 2023 solo el 6 de febrero de 2023, con 13 votos a favor (Coalición por Melilla, PSOE, el presidente de la Ciudad- expulsado de Ciudadanos-, y 1 diputado no adscrito y 7 votos en contra de PP y Vox) habiendo sido comunicados a los Grupos políticos el 21 de diciembre de 2022. El montante total asciende a 355.518.797 millones de euros.

II.2. Justicia

Ceuta y Melilla se convertían por primera vez en sede de procesos selectivos para Cuerpos de la Administración de Justicia (Orden JUS/1254/2022, de 7 de diciembre por la que se convoca proceso selectivo para el acceso, por el sistema general de acceso libre, a los Cuerpos de Gestión Procesal Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial de la Administración de Justicia, BOE núm. 303 de 19 de diciembre de 2022, pág. 175239), si bien dentro del ámbito de gestión del Ministerio de Justicia (pág. 175272).

II.3. Educación

El Gobierno melillense ha tenido como prioridad en 2022 potenciar la Universidad en Melilla. Además de los convenios suscritos en los años precedentes entre la Universidad de Granada y la Ciudad Autónoma, el Gobierno de la Ciudad presupuestaba 300.000 euros para la rehabilitación del edificio de Correos y destinarlo al uso de dependencias universitarias, cuantía que a la que se sumaban remanentes de presupuestos anteriores. Igualmente la Ciudad Autónoma dotaba con 371.000 euros para la ampliación del edificio principal del Campus de la Universidad de Granada, obra que correspondía licitar y ejecutar a esta última.

II.4. Tutela de menores inmigrantes ilegales no acompañados

La Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia 473/2022, de 25 de abril resolvía un recurso de casación interpuesto por Cáritas española, en la que, en contra de lo sostenido por el Abogado del Estado, en el que se impugnaba una Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018, recuerda que los mandatos de la Convención de Derechos del Niño “también se establecen en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, cuyo artículo 10 dice: 3. Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles” (FJ 6º, págs. 8 y 9). Prosigue el Tribunal Supremo argumentando que “el extenso artículo 20 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, tanto en su redacción originaria como en la vigente tras su modificación por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, al referirse al acogimiento transfronterizo de los menores de edad tampoco establece una exigencia de visado para los citados menores” (FJ 6º, pág. 9), concluyendo que “dada tal regulación, no cabe entender que unas instrucciones para la gestión del padrón municipal en un municipio concreto puedan innovar el ordenamiento jurídico que ha de examinarse en su totalidad teniendo en cuenta esencialmente, en este caso, la Convención de los Derechos del Niño” (FJ 6º, pág. 9). Así pues, para el Tribunal Supremo “el padrón no es el instrumento para controlar las estancias irregulares por lo que si de su inscripción se desprenden derechos para los menores de edad no cabe imponer exigencias no previstas por la Ley Orgánica que los protege. Por tal razón procede la estimación del recurso de casación y, por ende, la estimación del recurso contencioso administrativo, con la subsiguiente anulación de la resolución de 13 de mayo de 2019 del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla” (FJ 6º, pág. 9).

II.5. Aumento de la inmigración ilegal mediante obtención fraudulenta de la nacionalidad española y permiso de residencia.

Puede tener interés, a pesar de ser competencia estatal, dar cuenta de un fenómeno que indirectamente afecta a la población censada en Melilla y potencialmente beneficiaria de la ayuda asistencial del Gobierno melillense.

Nos referimos a la macrooperación policial Edipo, a través de la cual la Policía Nacional conseguía desarticular una red delictiva que operaba en Melilla (con 117 personas), por un fraude relacionado con la paternidad de 78 bebés de embarazadas inmigrantes ilegales de nacionalidad marroquí que daban a luz en Melilla y mediante el pago de hasta 3.000 euros a intermediarios, se atribuía la paternidad biológica a falsos padres españoles de nacionalidad marroquí igualmente para que registrasen a sus hijos con la nacionalidad española. Las madres aprovechaban a su vez para solicitar la autorización de residencia en España por arraigo familiar. La Delegación del Gobierno de Melilla iniciaba los trámites administrativos para la extinción de las autorizaciones de residencia de las madres de los menores. Además, se ha instaba a la Fiscalía de Melilla a que tome las medidas oportunas para revocar la nacionalidad española de los 78 recién nacidos. Las mujeres, en su mayoría de origen marroquí, accedían a territorio nacional en avanzado estado de gestación aprovechando la exención de visado y el Acuerdo de Buena Vecindad vigente entre España y Marruecos. Una vez en la Ciudad Autónoma, daban a luz a sus hijos en el hospital Comarcal de Melilla. A través de los intermediarios de la trama, contactaban con hombres de nacionalidad española, muchos también de origen marroquí, a los que pagaban cantidades entre 1.500 y 3.000 euros para que manifestasen en el Registro Civil de Melilla que eran los padres biológicos de los bebés. De esta forma, los menores obtenían de forma automática el certificado de nacionalidad con el que sus madres solicitaban la documentación española, que también les permitía a ellas iniciar los trámites para lograr la autorización de residencia como progenitoras de un hijo con nacionalidad española.

II.6. Salud Pública

Mediante Resolución nº 2276 de 26 de julio de 2022 de la Consejería de Políticas Sociales, Salud Pública y Bienestar Animal, por la que se declara el nivel de alerta 1 de rabia ajustado estrictamente al Plan de Contingencia para el control de la rabia en animales domésticos (*BOME Extra nº 40, de 27 de julio de 2022* págs. 542-543) se establecía que “el Área geográfica de Restricción (AR) del foco es el territorio de la Ciudad Autónoma de Melilla. Cualquier animal agresor susceptible a la rabia que se encuentre dentro del AR (a excepción de los identificados y vacunados correctamente) será considerado como caso probable, y en cualquier caso deberá extremarse la vigilancia epidemiológica” (art. 2.1), y ello a pesar de que como consta en los Antecedentes de la Resolución, “desde el 2 de marzo de 2022 no se han producido en Melilla casos de rabia con trascendencia para la Salud Pública, por haberse dado en animales acogidos en el Centro de Acogida y Observación de Animales Domésticos, o por tratarse de casos importados de Marruecos, según los correspondientes informes policiales y el reciente informe técnico sobre el resultado de la secuenciación genómica efectuada en el Centro Nacional de Microbiología”. La Orden reconoce que “Si bien el nivel de protección y vacunación en la Ciudad Autónoma de Melilla es muy elevado, se reforzará

aún más la vacunación e identificación de perros, gatos y hurones y, si fuese necesario, de otros animales susceptibles” (art. 5, párr. 2º). La Orden impone además, entre otras medidas, que “para poder viajar será imprescindible disponer del Pasaporte Sanitario con su identificación mediante microchip, así como la vacunación antirrábica en vigor” (art. 6 párr. 2º).

Tras un encendido debate el Pleno de la Asamblea aprobaba por mayoría simple el 10 de noviembre la modificación del Reglamento de Sanidad Animal con los votos de la mayoría de Gobierno y la abstención de los miembros del grupo popular y publicado como Decreto nº 1120, de fecha 1 de diciembre de 2022, relativa a las alegaciones presentadas y aprobación definitiva a la modificación del Reglamento de Sanidad Animal, de la Ciudad Autónoma de Melilla (*BOME nº 6024, de 9 de diciembre de 2022, págs. 3658-3690*). La razón que motivó inicialmente acometer la reforma de este Reglamento fueron la necesidad señalada por el Defensor del Pueblo de introducir una normativa sobre perros-guía, a lo que se vino a sumar la crisis de la rabia. Lo más destacado y polémico (al suscitar la adversidad de los veterinarios) es que se procederá al control de las colonias felinas mediante el denominado método CES (captura, esterilización y suelta), todo con miras a evitar el sacrificio de colonias felinas callejeras, sometiéndolas a un control sanitario, dotándolas de microchip y fomentando la adopción.

II.7. Los derechos fundamentales y los derechos sociales durante la pandemia Covid-19

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante la Sentencia 2166/2022, de 30 de mayo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que resolvía un recurso interpuesto por la Fundación de Abogados Cristianos declaraba nulo el punto 6 que compartían con el mismo tenor literal la Orden nº 341 de 26 de enero de 2021 por la que se establecen las medidas sanitarias preventivas en diversos sectores de la ciudad como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica de la Covid-19 y la Orden nº 846, de fecha de 16 de febrero de 2021, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden nº 341 de fecha 26 de enero de 2021, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica de la Covid-19, aprobadas por la Consejería de Economía y Políticas Sociales el 26 de enero de 2021 y 16 de febrero de 2021 que decretaba el cierre de todos los templos de culto los días de precepto cristiano (domingos), además de los templos de culto musulmán en su día de precepto (viernes) y los templos de culto judío en su día de precepto (sábados). La parte actora alegaba como motivos de impugnación: 1.º Nulidad de las órdenes 341 y 846 por su ilegalidad, 2.º Nulidad de las órdenes 341 y 846 por su inconstitucionalidad, en particular el punto 6º de ambas. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía considera que “la medida de Cierre de los Templos de Culto no estaba recogida específicamente en el Real Decreto 926/2020, ni ninguna otra disposición de nuestra normativa que pudiera aplicarse. Por lo que, insistimos, necesitaba autorización judicial y es evidente que no ha contado con ella,

De ahí que esta concreta medida haya de considerarse totalmente falta de validez o eficacia al no haberse respetado el marco normativo que debía aplicarse (FJ 6º, págs. 16 y 17). Asimismo, a mayor abundamiento el Tribunal Superior precisa que, “incluso aún [*sic*] obviando la anterior consideración ni puede por menos que concluirse que la medida de cierre de los templos religiosos era absolutamente innecesaria y desproporcionada. Si nos preguntamos qué diferencia habría entre limitar el aforo en los templos de culto religioso cristiano los domingos o cualquier otro día la respuesta necesariamente ha de ser que ninguna. Si puede acudirse a un templo cualquier día de la semana con un aforo limitado ¿por qué no iba a poderse acudir, con la misma limitación de aforo, un domingo? Otra pregunta que podemos hacernos es ¿por qué no se podría acudir ni siquiera con limitación de aforo al templo en domingo, fiesta de precepto cristiano, y sí podría acudirse cualquier otro día de la semana que llevara implícita igual obligación de precepto por coincidir con una fiesta religiosa? Como vemos no existe proporcionalidad ni racionalidad alguna en la orden de cierre de e los templos [...] Estamos, por tanto, ante una norma carente de toda justificación lógica o racional sin que la Autoridad que la dictó la hubiera justificado racionalmente tampoco”. Añade el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que “la limitación de este Derecho Fundamental, debe realizarse conforme a la normativa vigente, con los requisitos que en la misma se establecen y con unos criterios de racionalidad y proporcionalidad que en este caso concreto consideramos no se han tenido en cuenta” (FJ 8º, pág. 19) . En definitiva, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de manera ambigua y bastante imprecisa declara nulas (supuestamente por ilegalidad) las órdenes “no habiéndose adoptado con el procedimiento legalmente exigido para ello al carecer [...] de la autorización o ratificación necesaria y obligatoria por afectar a Derechos Fundamentales”.

El problema del cierre de la frontera durante la pandemia de Covid-19 tuvo también una indudable incidencia en los trabajadores/as transfronterizos y sus derechos, problema que, si bien toca más de lleno las competencias estatales, nos parece adecuado abordarlo dentro de las consecuencias que el Covid-19 ha tenido entre quienes desarrollaban su trabajo en la Ciudad Autónoma. De la condición de dicho colectivo se hacían eco a lo largo del año varios sindicatos, pero en especial el sindicato Unión Marroquí del Trabajo (UMT), que denunciaba con motivo de la reapertura de las fronteras en ambas Ciudades Autónomas, que antes del cierre de la pandemia, en Ceuta había 2.500 marroquíes con contratos, la mayoría empleadas de hogar. En Melilla había 1.847 marroquíes con contratos españoles en vigor, pero tras más de 2 años de cierre fronterizo, se contabilizan 80. El sindicato acusa al Gobierno español de perjudicar a las trabajadoras marroquíes que quedaron a la espera de volver a ser contratadas tras la reapertura de la frontera, que fue unilateralmente cerrada por su país, alegando que España ha endurecido los trámites burocráticos y sobre todo ha elevado el pago a la Seguridad Social

para contratar a estas personas. Sin embargo, esas 80 trabajadoras transfronterizas poseían la documentación en regla tras dos años y dos meses de frontera cerrada gracias a que sus empleadores estuvieron renovando la documentación. Es cierto que el Gobierno central introdujo una novedad en las condiciones de trabajo de los transfronterizos consistente en exigir la remuneración mínima de 1.000 euros brutos mensuales, la cantidad a la que elevó en febrero el Salario Mínimo Interprofesional. Asimismo, es cierto que se permite un contrato a tiempo parcial con un mínimo de 30 horas semanales, pero la retribución también deberá ser igual o superior al salario mínimo interprofesional para jornada completa y en cómputo anual, por lo que la única ventaja para el empleador sería ahorrarse parte de las cotizaciones a la Seguridad Social. Con esta medida el Gobierno pretendía por tanto incentivar la contratación de desempleados locales en un sector en el que no se exige cualificación lo que sumado a retribuciones por encima de las habitualmente pagadas a las trabajadoras transfronterizas supondrían un incentivo para las personas desempleadas en Melilla. En todo caso, el sindicato pro-marroquí afirma que dichas trabajadoras al cesar su trabajo en 2020 no recibieron ninguna indemnización por despido, por lo que manifestaba su intención de reclamar al Gobierno español 100 millones de euros en concepto de indemnización por despido y por los años cotizados.

II.8. La soberanía española sobre Ceuta y Melilla y la reapertura de frontera y aduanas

El 29 de junio la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid aprobaba el Concepto Estratégico que fijará las líneas de actuación de la Alianza para los próximos diez años y que recoge por vez primera el compromiso explícito de defender la integridad territorial de cada uno de sus socios. La mención a la defensa de la integridad territorial, que no aparecía en el concepto vigente hasta ahora, planteaba la duda de si ante una eventual amenaza a la integridad territorial de España en las ciudades de Ceuta y Melilla recibiría el auxilio de la Alianza, tanto más cuanto la nueva definición se aprobaba a instancias del Gobierno español.

Sobre este extremo se pronunciaba la Asamblea de Melilla, en un voto del Pleno de 10 de junio de 2022 en el que, gracias al uso del voto de calidad de la vicepresidenta primera de la Cámara, que presidía la Mesa, quedaba rechazada la moción presentada por el PP para solicitar que Melilla y Ceuta aparezcan recogidas en el Tratado de la OTAN mediante una revisión de su concepto estratégico, dado que se registraba un empate de 10 votos por el apoyo del PP y Vox y el rechazo de Coalición por Melilla, PSOE y el presidente melillense. Según la argumentación del propio presidente de la Ciudad, aunque Melilla y Ceuta no están incluidas de manera explícita en el Tratado de la OTAN porque solo se hace referencia a islas, ello no implica que no estén protegidas ante una eventual amenaza, según se desprende de los arts. 3 y 4 del mismo. Sin embargo, una eventual amenaza de las dos ciudades autó-

nomas “afectaría, indudablemente, a la integridad territorial de España” porque tanto Ceuta como Melilla aparecen recogidas en la Constitución Española, y, por lo tanto, en el ámbito territorial y su “indisoluble unidad”. Para el presidente de Melilla, si nos atenemos al concepto estratégico aprobado en Lisboa en 2010 “no se habla de límites geográficos”, de manera que “allí donde se produzca un ataque, estará la OTAN para defender” y “en el caso de Melilla, también”.

El debate en torno al ámbito de protección de la OTAN ha estado presidido por todo un contexto de no reconocimiento explícito por parte de Marruecos de la soberanía española sobre Ceuta y Melilla. En efecto, en una carta fechada el 9 de septiembre en respuesta a preguntas de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra respecto al uso de la fuerza por parte de las autoridades marroquíes en el asalto masivo de la valla de Melilla del pasado 24 de junio, en el que murieron al menos 23 inmigrantes. Marruecos corregía el término fronteras hispano-marroquíes y ha afirmado concretamente que Marruecos “no cuenta con fronteras terrestres con España” por lo que “no se podrá hablar de fronteras, sino de simples puntos de acceso”. Además de ello, en la nota enviada al Alto Comisionado Marruecos subrayaba sin rodeos que Melilla “sigue siendo un presidio ocupado”, por lo que el Gobierno español hizo llegar la primera semana de octubre de 2022 una nota verbal al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en la que recalcó la españolidad de Ceuta y Melilla después de que el Gobierno de Marruecos hubiera puesto en tela de juicio este extremo en una misiva remitida a este mismo organismo, según hacía público la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores durante una comparecencia ante la Comisión de Exteriores del Congreso. No solo Marruecos rechazaba la soberanía española sobre ambas ciudades en la citada respuesta del órgano de la ONU, sino que la embajada marroquí en España muestra en su web un mapa en el que aparecen anexionadas a Marruecos las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta. El Gobierno español descartaba en esta ocasión enviar una queja formal a Marruecos, a pesar de que la invasión de Ucrania ha puesto en guardia a todos los países europeos ante toda desinformación gubernamental de ciertos países a sus ciudadanos.

Abundando en el cuestionamiento de la españolidad de Melilla, un hecho, bien que aislado, causaba gran estupor entre numerosos partidos melillenses (alguno incluso en la coalición de Gobierno) y la opinión pública, al comprobarse que el exconsejero de Juventud y medalla de la Ciudad por ser Campeón del Mundo en artes marciales, festejaba la victoria de la selección de Marruecos sobre la de España en el Mundial de fútbol de Qatar, junto al Rey Mohamed VI en el interior del mismo vehículo. Lo más espinoso del asunto es que este excargo del gobierno melillense ha integrado las Fuerzas Armadas españolas. Debe recordarse que ningún/a ciudadano/a marroquí pierde su nacionalidad con la obtención de otra nacionalidad distinta.

En cuanto a las fronteras, la voluntad expresada por Marruecos es que no exista aduana comercial en Ceuta, que nunca la ha tenido desde la independencia de Marruecos en 1956; y en cuanto a la aduana de Melilla, que llevaba funcionando siglo y medio cuando las autoridades marroquíes la cerraron el 1 de agosto de 2018 sin previo aviso a España. En el caso de Ceuta, los gobiernos español y marroquí anunciaron la creación de una “aduanas regional” que excluye a priori las mercancías procedentes del resto de España o Europa, y que Marruecos impone que deben entrar a través el puerto de Tánger-Med 3. Dicho de otra manera, Marruecos desde 2018 pretendía impedir cualquier paso en todas de sus fronteras terrestres europeas (españolas) de bienes procedentes de la UE.

Los pasos de la frontera terrestre de Ceuta y Melilla con Marruecos reabrían el 17 de mayo a las 00:00 hh, y se prorrogaba hasta el 15 de diciembre para el tránsito sin la aplicación de la excepción de Schengen, por lo que para acceder a ambas ciudades desde el país vecino resultaba necesario visado, pudiendo por tanto solamente acceder a Ceuta y Melilla los nacionales y residentes en la Unión Europea, así como las personas con visado de libertad de movimiento por todo el territorio Schengen. Los colectivos habilitados para cruzar los pasos de las ciudades autónomas se ampliaron el 31 de mayo mediante una Orden a los trabajadores transfronterizos marroquíes con Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) en vigor, o en vía de tramitación, o que con un visado Schengen de validez territorial limitada a Ceuta y Melilla, con efectos desde el 22 de julio al 15 de diciembre.

II.9. Asistencia Social

La Consejería de Distritos, Juventud y participación ciudadana aprobaba a finales de julio (*BOME n° 5985, de 26 de julio de 2022, págs. 2437-2450*), en ejercicio de las competencias asumidas en materia de protección de menores en los términos establecidos en el código civil, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto núm. 1385/1997, de fecha 29 de agosto de 1997, (BOE n° 229 de 24 de septiembre de 1997 y BOE n° 261 de 31 de octubre de 1997,) sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de asistencia social, y demás normas complementarias y de desarrollo, en especial en materia de protección de menores y ejecución de medidas impuestas por los jueces a éstos, un convenio de colaboración entre la Consejería de Distritos, Juventud y Participación Ciudadana y la Sociedad de San Vicente de Paúl España (Conferencia Virgen de la Luz), una sociedad sin ánimo de lucro y el objeto de su actividad de tipo benéfico asistencial, para el desarrollo del programa tarjetas monedero o prepago para atender las necesidades alimentarias básicas e infantiles, de aseo e higiene de las familias vulnerables en situación de pobreza, exclusión social y sin recursos de la ciudad autónoma, con el fin de garantizar el acceso a alimento fresco y otros productos de necesidad básica para el año 2022.

III. Cooperación y coordinación de las ciudades autónomas con el Gobierno y Administración Central.

III.1. Viabilidad económica de las Ciudades Autónomas y Planes estratégicos de desarrollo para Ceuta y Melilla.

El debate en torno al modelo de desarrollo económico y social en ambas Ciudades Autónomas se ha agudizado de manera extraordinaria en 2022, especialmente en Melilla, pesando en el ambiente la asfixia económica de la Ciudad y los obstáculos de no estar integrados a todos los efectos en el territorio de la UE. A este respecto, el pleno de la Asamblea melillense aprobaba el 4 de agosto el Plan Estratégico de Melilla sin el voto favorable de la oposición: en un paso ulterior, el 6 de octubre de 2022 se presentaban los tres primeros ejes de actuación del Plan Estratégico, a desarrollar durante 1 año y medio, ejes que se presentaban bajo el nombre de *Plan de Promoción Económica y Desarrollo del nuevo modelo productivo* de Melilla aprobado por la Conserjería de Hacienda, Comercio y Empleo, plan encargado a la consultora KPMG, orientado básicamente en atraer inversores. Este Plan es distinto al que el Gobierno de la Nación, denominado *Plan Integral de Desarrollo socioeconómico de la Ciudad de Melilla*, de carácter muy distinto al de la Ciudad ya que en él sí se prevén dotaciones presupuestarias para financiar proyectos, cuya elaboración se adjudicaba en 2021 dentro del marco de los Planes Estratégicos Territoriales a la sociedad estatal de Tecnologías y Servicios Agrarios S.A. (Tragsatec), es decir, con anterioridad a la del Plan de Promoción Económica y Desarrollo de Melilla. Sin embargo, Tragsatec fue contratada por el Ministerio de Política Territorial para realizar la asistencia técnica de apoyo en la elaboración de los Planes Estratégicos Integrales de Melilla y Ceuta con fecha del 24 de noviembre de 2021 con un plazo de ejecución de seis meses, transcurridos los cuales no se tenía constancia de haber ejecutado el encargo. Al tratarse además de una sociedad estatal, adscrita al Ministerio de Agricultura, tiene el carácter de medio propio según el art. 32 de la Ley de Contratos del Sector Público, lo cual permite que se eluda la licitación, pero para ello debe estar rigurosamente motivado, algo que en opinión del senador valenciano Mulet, que se hacía portavoz en el Senado del Gobierno melillense, no se producía en este caso. No obstante, el Plan fue sometido al correspondiente proceso participativo público, en el que han intervenido más de 150 entidades y agentes sociales económicos y políticos de las dos Ciudades Autónomas.

Finalmente, los Planes Integrales del Gobierno central para Ceuta y para Melilla fueron aprobados en Consejo de Ministros días después a la ejecución del Plan Local de Promoción Económica, el 19 de octubre de 2022. En el caso de Melilla, este Plan Estratégico Integral contempla una inversión global de 356 millones, la misma cantidad que para Ceuta, y se basa en 3 ejes: el primero centrado en crear un nuevo modelo económico del que se benefician las empresas y el crecimiento de empleos, el segundo se centra en las

infraestructuras y viviendas, y el tercero en los servicios públicos, englobando los 3 ejes un total de 70 medidas. Más del 75% de los recursos proceden de los Presupuestos Generales del Estado y de Fondos Estructurales de la UE, el porcentaje restante está previsto financiarlo con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). El 24 de noviembre se constituían las respectivas comisiones de seguimientos de los Planes Estratégicos de Ceuta y de Melilla, compuestas por miembros de la Administración estatal y local.

En el caso de Melilla, algunas de las propuestas recogidas en el Plan Estratégico del Gobierno se vieron como verdaderamente chocantes desatando algunas críticas tanto por la oposición como por los empresarios. Ha extrañado por ejemplo más de 4 millones para apoyo al empleo de la mujer en el ámbito rural (sic) y urbano; o, por ejemplo, la partida destinada al seguimiento sanitario de los cetáceos y tortugas marinas por valor de 77.777,90 euros, o los 72.000 euros para retirada de cables en desuso, los 62.000 euros para mejoras en la dotación de establecimientos turísticos. Solo se ha valorado como coherente para relanzar el modelo económico de la Ciudad, la construcción de un Campus de FP para formar a jóvenes en oficios que demanda la actual actividad económica de la Ciudad. Hay que reseñar además que tan solo un 15% de las inversiones irán destinadas al desarrollo del tejido productivo, el resto de inversiones van destinadas al sector público.

El empresariado melillense en particular viene reivindicando medidas como la adaptación del IPSI a la estructura liquidatoria del IVA. Igualmente se han estudiado en diversos foros económicos las posibilidades de aplicar las ventajas del Código Aduanero de la UE con carácter interno. Otra de las reivindicaciones constantes es la de mejorar la presión fiscal aplicando nuevas deducciones en los impuestos directos (IRPF e IVA) y en los indirectos (Sucesiones y Donaciones) o en el de Patrimonio. Otra de las aspiraciones históricas es la de plantear a la Comisión Europea una mejora en las Reglas de Origen aplicables a productos originarios o transformados en Melilla a partir de materias primas o productos semiterminados previamente importados, al objeto de recibir el mismo trato que los Estados del Tratado Euromediterráneo (como por ejemplo Marruecos) mejorando la actual fiscalidad.

En el caso de Ceuta, el Gobierno de la Ciudad valoraba positivamente la implantación de una aduana comercial, la liberación de suelo del Ministerio de Defensa para su aprovechamiento urbanístico, la instalación de un cable submarino de conexión eléctrica con la península y la construcción de una ciudad de la Formación Profesional, así como el abaratamiento del precio del transporte marítimo y aéreo para pasajeros no residentes, la aprobación de una ley específica de suelo para Ceuta y Melilla. Ahora bien, se echaba en falta por el Gobierno ceutí lo que se consideran líneas prioritarias y estratégicas, como el mantenimiento del visado para acceder a España desde la frontera del Tarajal, la actualización del REF, así como la búsqueda de una solución al desbordamiento crónico de los MENAs en instalaciones de la Ciudad.

Al hilo de estudios para definir un modelo de desarrollo para Ceuta y Melilla, se introdujeron nuevos elementos en el debate político a raíz de la presentación el 1 de junio de 2022, en la sede que tiene el Parlamento Europeo en Bruselas, de un informe encargado por el eurodiputado Jordi Cañas (Ciudadanos/ Renew Europe) a la consultora Ernst & Young presentado, admitía la viabilidad de la entrada de Melilla y Ceuta en la Unión Aduanera sin que ello implicase perder ventajas fiscales “de calado” de las que disfrutaban (especialmente la existencia del IPSI). El informe de la consultora ve conveniente además la adquisición del estatuto de regiones ultraperiféricas ya que dicha condición daría acceso al reparto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos específicos para las RUP, así como otras políticas, citadas en el informe de la Comisión Europea de 2020, denominado ‘Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las RUP de la UE’, entre las que figuran, gobernanza, economía azul, biodiversidad y cambio climático. La consejera de Hacienda de Melilla, manifestaba a propósito de dicho informe la apuesta del Gobierno melillense por la declaración, a instancias de España, como Zona Económica Especial, ya que potencialmente es más ágil, en un plazo máximo de entre 12 y 18 meses, al no precisar la unanimidad de los 27 estados miembros.

III.2. Cooperación con el Gobierno Central y participación en Instituciones del Estado.

La Asamblea de Melilla aprobaba por unanimidad en su sesión de 10 de junio el convenio entre el Ministerio de Educación y la Ciudad Autónoma para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas para el período 2022-2023.

El BOE publicaba el 23 de mayo de 2022 la creación del primer Centro Integrado Público de Formación Profesional de la Ciudad de Ceuta, colmando un vacío ya que Ceuta permanecía como el único territorio que no disponía de este tipo de centro.

Igualmente el Pleno de la Asamblea ceutí aprobaba el convenio de colaboración del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la Ciudad Autónoma, con una financiación de 2 millones de euros para el desarrollo de programas en materia de asistencia social, en concreto se trata del convenio CERMI.

Justo a final de año, el 30 de diciembre, el Gobierno de Ceuta aprobaba la articulación del Régimen de Concesión de Subvenciones para la gestión de los proyectos de promoción, dinamización y activación comercial y turística incluidos en el Convenio que la ciudad firmó con la Secretaría de Estado de turismo, referidas a la Estrategia de Resiliencia Turística, dentro del marco del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El importe destinado para los beneficiarios eran 60.000 euros.

La Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado aprobaba el informe de la Ponencia de estudio sobre la insularidad y la situación periférica de las ciudades de Ceuta y Melilla, que se remitirá ahora al Pleno del Senado. La ponencia arrancó en febrero de 2021 con los presidentes de Ceuta y Melilla, Canarias y Baleares, y propone más de 80 conclusiones. El informe era aprobado por 17 votos a favor, entre ellos el de socialistas y nacionalistas, la abstención de los populares, y el único voto en contra de Vox, después de dos años de trabajo y tras escuchar a 64 ponentes, desde especialistas de distinto tipo a presidentes y ex presidentes autonómicos. Por sintetizar, el informe propone una reconversión económica para Ceuta y Melilla, además de nuevas competencias y más presencia del Estado en estas dos ciudades.

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

CRÓNICA LEGISLATIVA ESTATAL 2022: LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA TOMA IMPULSO EN LA SEGUNDA PARTE DE LA LEGISLATURA

Nuria Magaldi Mendaña
Universidad de Córdoba

1. Balance general

La actividad legislativa ha sido muy intensa a lo largo del año 2022. Se han aprobado un total de 15 leyes orgánicas (dos de ellas de modificación estatutaria) y 39 leyes ordinarias, de las que solo cuatro traen causa de Decretos-leyes producidos el año anterior. Unas y otras han incorporado, además, numerosas modificaciones a muy diversas normas legales de variadísimo contenido, por lo que la afectación al ordenamiento jurídico ha sido muy significativa y, en consecuencia, también lo ha sido la afectación al ordenamiento jurídico autonómico. Así, si comparamos con lo ocurrido el año anterior, observamos un apreciable incremento en las leyes orgánicas (15 frente a 11) y un muy importante crecimiento en las leyes ordinarias, cuyo número prácticamente se ha doblado, pasando de 22 en 2021 a 39 en 2022. En relación con la potestad legislativa de urgencia, el Gobierno ha recurrido a ella en 20 ocasiones, lo que supone un descenso notable frente a los 32 Decretos-leyes del año 2021. De ellos, respecto de 9 se ha acordado su tramitación como proyecto de ley, mientras los restantes 11 han sido convalidados.

Desde una perspectiva general, podemos afirmar que la actividad legislativa descrita es propia de una legislatura madura en la que se han consolidado las mayorías parlamentarias y las dinámicas negociadoras, lo que permite explicar el elevado número de leyes aprobadas, así como la disminución del recurso a la potestad legislativa de urgencia por parte del Gobierno. Ahora bien, en este último caso, el uso de la conversión en proyecto de ley se mantiene en unos números similares a los de 2021 (en torno al 45% del total de Decretos-leyes aprobados).

La actividad legislativa de 2022 está fuertemente marcada, por un lado, por la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos con la Unión Europea en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Estado. Tal es el caso, entre otras, de varias de las normas que se destacarán en epígrafes posteriores, como la *Ley 18/2022*, la *Ley 28/2022*, la *Ley 30/2022* o la *Ley 38/2022*.

Por otro lado, y especialmente en lo que se refiere al ejercicio de la potestad legislativa del Gobierno, esta se justifica, fundamentalmente, por la excepcio-

nal situación derivada de la invasión de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022. El conflicto bélico en suelo europeo ha tenido importantísimas consecuencias en la economía mundial y en los mercados energéticos, encareciendo el precio de los combustibles y exacerbando la inflación, problemas ya existentes con anterioridad pero que la guerra ha agudizado en toda Europa. Ello explica que el grueso de las previsiones adoptadas por Decreto-ley se hayan centrado en medidas que inciden en el mercado energético o tratan de paliar la inflación: el establecimiento de una bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos, una prestación patrimonial pública no tributaria temporal para los operadores al por mayor de productos petrolíferos o la limitación en la actualización de la renta en los contratos de arrendamiento de viviendas (*Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania*); un mecanismo temporal que limita el impacto de la escalada de precios del gas natural mediante un tope a la generación de electricidad con gas natural para abaratar la factura de la luz (*Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista*); diversas medidas en materia de transportes, entre ellas, incentivos al uso del transporte público colectivo de viajeros (*Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma*) o la rebaja temporal del IVA sobre determinados alimentos frescos o de primera necesidad (*Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad*).

2. Leyes orgánicas con incidencia autonómica

En el año 2022 se han reformado dos estatutos de autonomía con un mismo objetivo: la supresión del aforamiento del que gozaban los diputados de las respectivas asambleas legislativas y los miembros de los correspondientes gobiernos autonómicos. Se trata, en concreto, del Estatuto de Autonomía de Aragón (*Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre*) y del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero*). Se sigue así la senda de Murcia y Cantabria, que procedieron a esta misma reforma en el año 2021. Además, en la reforma estatutaria aragonesa esta ha incluido, también, la modificación del número de diputados por circunscripción electoral, a los efectos de garantizar un mínimo de 14 escaños por provincia y evitar, de este modo, la pérdida de representatividad de aquellas provincias menos pobladas.

Además de las reformas estatutarias, deben mencionarse otras tres leyes orgánicas con incidencia autonómica. La primera de ellas, cronológicamente

hablando, es la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional*, que sustituye a la anterior sobre la materia, del año 2002. Esta ley tiene carácter solo parcialmente orgánico (en cuanto desarrollo del derecho fundamental a la educación) y solo parcialmente básico, pues únicamente la regulación de la formación profesional en el ámbito educativo tiene tal carácter (al amparo del art. 149.1.30 CE) y es, en consecuencia, susceptible de ser desarrollada por el legislador autonómico. En cambio, la regulación relativa a la formación profesional para el empleo y demás aspectos incardinados en la materia laboral son competencia exclusiva estatal, quedando a las Comunidades Autónomas únicamente la ejecución, en virtud del art. 149.1.7 CE.

Asimismo, debe destacarse también la *Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Se trata de una ley de contenido heterogéneo y solo parcialmente orgánica, que introduce modificaciones en dos normas con clara afectación autonómica.

En primer lugar, la Disposición Final 4ª (que tiene carácter orgánico) modifica la LOFCA para incluir el nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (creado por Ley estatal 7/2022) en la lista de figuras tributarias que pueden ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas, así como habilitar la atribución a estas de competencias normativas sobre los tipos impositivos y la gestión del impuesto. En segundo lugar, la Disposición Final 5ª (sin carácter orgánico) modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, especificando las condiciones de la cesión de dicho impuesto y el punto de conexión, así como el alcance de las competencias normativas y de aplicación que se atribuye a las Comunidades Autónomas. Lógicamente, la efectividad de ambas leyes en este punto queda supeditada a la adopción de los acuerdos necesarios en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica, a los que luego nos referiremos.

Por último, debe mencionarse la *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual*, que pretende abordar de forma integral la protección del derecho a la libertad sexual mediante la “adopción y puesta en práctica de políticas efectivas, globales y coordinadas entre las distintas administraciones públicas competentes, a nivel estatal y autonómico, que garanticen la sensibilización, prevención, detección y la sanción de las violencias sexuales” (art. 1.2). A la vista de tan amplio objeto no puede sorprender la multitud y variedad de títulos competenciales esgrimidos por

el legislador estatal (149.1.1, 2, 4, 5, 6, 7, 13, 16, 17, 18, 21, 27, 29, 30 y 31 CE), pero tampoco que, acto seguido, en la Disposición Final 19ª, este matice que las previsiones de actuación de las diversas Administraciones públicas contempladas en la ley “se llevarán a cabo en el marco de la consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas en los diversos ámbitos concernidos y de las disposiciones adoptadas por estas en su desarrollo”. Y es que al tratarse de una norma que va mucho más allá de la regulación penal de ciertos delitos, tiene una importante incidencia en competencias autonómicas. Buena parte de la norma está dedicada a las medidas de prevención, detección y sensibilización (Título II), a la formación y especialización profesional del personal en distintos ámbitos (Título III) y a la asistencia integral especializada y accesible (Título IV), cuyo sustento serán los servicios educativos, sanitarios y sociosanitarios y de asistencia social autonómicos, pues estamos ante materias en las que el grueso competencial es fundamentalmente autonómico. Ello explica que el Título VIII (Medidas para la aplicación efectiva de la Ley orgánica) regule diversos mecanismos e instrumentos de colaboración y co-gobernanza con el resto de poderes públicos.

3. Leyes ordinarias con incidencia autonómica

3.1. *Leyes con contenido económico y financiero*

La *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* incorpora al ordenamiento jurídico español diversas directivas en materia de residuos, plásticos de un solo uso y reducción del impacto del plástico en el medio ambiente. El grueso de la ley tiene carácter básico, al dictarse al amparo del art. 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente), observándose incidencia autonómica en diversos aspectos, destacándose algunos de ellos.

En primer lugar, y teniendo en cuenta que son varias las Administraciones públicas implicadas en la gestión de residuos, la Ley define las competencias administrativas de cada una de ellas, especificando las que corresponden a las Comunidades Autónomas (art. 12.4) y a las Entidades locales (art. 12.5), estas últimas también susceptibles de desarrollo legislativo autonómico sobre la base del 149.1.18 CE. Cabe mencionar, además, el sometimiento de la recogida y tratamiento de residuos al régimen de autorización y comunicación de las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma donde estén ubicadas las instalaciones (Título III), así como la regulación de los suelos contaminados (Título VIII), que serán declarados por las Comunidades Autónomas a través de un procedimiento cuyas bases se regulan en el art. 99 y de los que existirá un inventario de declaraciones elaborado por las Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva autonómica, sin embargo, posiblemente lo más relevante de la ley sea la creación del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (art. 82) como un

tributo de carácter indirecto que grava la entrega de residuos para su eliminación o valorización energética y susceptible de cesión autonómica (art. 95.1). Una cesión que exige, no obstante, determinadas modificaciones normativas que deben acometerse con carácter previo, como vimos en el apartado anterior. A ellas habría que sumar, ahora, la necesidad de que se incorpore al correspondiente Estatuto de Autonomía la cesión del mencionado tributo. Y eso es, precisamente, lo que se ha hecho en un paquete de seis leyes ordinarias idénticas, cuyo artículo único cede a la Comunidad Autónoma de que se trate el rendimiento del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos: la *Ley 32/2022, de 27 de diciembre* (para Andalucía), la *Ley 33/2022, de 27 de diciembre* (para Canarias), la *Ley 34/2022, de 27 de diciembre* (para Cataluña), la *Ley 35/2022, de 27 de diciembre* (para la Comunidad valenciana), la *Ley 36/2022, de 27 de diciembre* (para Galicia) y la *Ley 37/2022, de 27 de diciembre* (para Baleares).

Además, la *Ley 7/2022* establece un régimen transitorio de cesión del rendimiento y de gestión del impuesto para que las Comunidades Autónomas puedan percibirlo respecto de los hechos impositivos que se produzcan en su territorio, así como asumir por delegación del Estado competencias de gestión sobre el mismo, en tanto no se lleven a cabo los acuerdos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica. Por su parte, aquellas Comunidades Autónomas que a la entrada en vigor de la ley tuvieran establecido un impuesto propio sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, podrán mantener la gestión, liquidación, recaudación e inspección en tanto se establecen los acuerdos necesarios.

Durante el año 2022 se han modificado los regímenes económicos vasco y navarro con el objeto de adaptarlos a las reformas acaecidas en el ordenamiento jurídico tributario estatal de los últimos años. En primer lugar, mediante la *Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco* se incorporan al Concierto (cuya última modificación fue en 2017) nuevas figuras impositivas (Impuesto sobre las Transacciones Financieras, Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales), además de procederse a la modificación del IVA. En segundo lugar, la *Ley 22/2022, de 19 de octubre, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra* incorpora al Convenio (cuya última modificación es de 2015) diversos tributos estatales (Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, el nuevo Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, el Impuesto sobre las Transacciones Financieras), además de otros ajustes en materia de IVA, IS o IRPF, entre otros.

Por último, todavía en materia tributaria, debemos mencionar otras dos normas con incidencia autonómica. Por un lado, la *Ley 2/2022, de 24 de fe-*

brero, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias, cuya Disposición Final 2ª modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, para ampliar en un año los plazos para la materialización de la reserva para inversiones en Canarias dotada con beneficios obtenidos en períodos impositivos iniciados en 2016 y la dotación a dicha reserva relativa a las inversiones anticipadas realizadas en 2017 y consideradas como materialización de la misma, por los graves efectos que la pandemia ha producido en la realización de las inversiones y los resultados económicos en 2020. Además, también se modifican, en la Disposición Final 3ª, las reglas de localización de determinadas prestaciones de servicios en el Impuesto General Indirecto Canario, para evitar supuestos de doble imposición.

Por otro lado, la *Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias*, cuya Disposición Final 2ª modifica la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, estableciendo la autoliquidación del impuesto con carácter obligatorio en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Asimismo, vuelve a modificarse la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, esta vez en relación con las tasas aplicables a las entidades de la Zona Especial Canaria.

Diversas leyes en materia económica, dictadas al amparo del art. 149.1.13, han visto la luz a lo largo del 2022. De ellas, debe mencionarse la *Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas*, que responde al Componente 13 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: el impulso a las pymes. Su finalidad es establecer un marco jurídico adecuado que impulse la creación de empresas y fomente su crecimiento a través de la mejora regulatoria, la eliminación de obstáculos a las actividades económicas, la reducción de la morosidad comercial y el apoyo financiero al crecimiento empresarial, mejorando el clima de negocios en nuestro país. Para ello modifica la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (capítulo III), con el objetivo de profundizar en la cooperación y confianza mutua entre las diferentes Administraciones públicas: se refuerzan las ventanillas en las que las empresas pueden reclamar cuando consideran que cualquier Administración no cumple los principios de buena regulación económica, y se regula con claridad la extraterritorialidad de decisiones autonómicas cuando existen estándares equivalentes, para que cualquier operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional. En cuanto a aspectos organizativos con incidencia autonómica, se crea la nueva Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, que asume las funciones del Consejo para la Unidad de Mercado. Por último, la ley incorpora, también, una modificación de la Ley 12/2012, de 26 de di-

ciembre, de medidas urgentes de liberalización de comercio y de determinados servicios, incorporando al listado estatal de actividades económicas exentas de licencia las actividades consideradas inocuas por al menos una Comunidad Autónoma.

Por último, debe mencionarse la *Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas*, cuyo objeto es establecer las normas básicas y de coordinación para la aplicación en España del sistema de gestión de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) a partir de 2023. El grueso de su regulación es un extensísimo régimen de infracciones y sanciones relativas a ciertos sectores agrarios relacionados con la PAC. Teniendo en cuenta que la agricultura es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, este régimen sancionador será de aplicación fundamentalmente autonómica. Además, la Disposición Adicional 11ª prevé una serie de medidas específicas para las Islas Canarias, derivadas de su condición de Región Ultraperiférica, así como medidas especiales para la aplicación de la normativa europea y española en el caso de la Isla de la Palma, a los efectos de recuperar las explotaciones afectadas por el volcán Cumbre Vieja.

3.2 Leyes ordinarias en materia de derechos y prestación de servicios públicos

En este apartado debemos mencionar, en primer lugar, la aprobación de la *Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria*. A los efectos de establecer un marco general de convivencia que permita a los miembros de la comunidad universitaria ejercer plenamente sus derechos y libertades, la ley regula, por un lado, distintos instrumentos para garantizar el normal desarrollo de las funciones esenciales de la Universidad (docencia, investigación y transferencia de conocimiento) y, por otro, diversas técnicas alternativas de solución de conflictos, así como un régimen disciplinario para el estudiantado universitario. La incidencia autonómica de la ley es clara, pues, dado su carácter básico (amparado en los arts. 149.1.18, 27 y 30 CE), será objeto de desarrollo por el legislador autonómico que deberá proceder a la adaptación de su normativa ya existente que, en su caso, pudiera verse afectada.

Una de las grandes leyes aprobadas a lo largo del año 2022 ha sido la *Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual*, que deroga la anterior, del año 2010. Dictada al amparo del art. 149.1.27 CE (normas básicas del régimen de los medios de comunicación social), su objeto es establecer un mínimo común denominador en materia audiovisual que, necesariamente, deberá convivir con el desarrollo que hagan las Comunidades Autónomas en su ámbito propio y con las normas autonómicas en materia de fomento de la cinematografía y la cultura audiovisual. Especialmente relevante para las Comunidades Autónomas es el Título III, en el que se regula la prestación del servicio público de comunicación audiovisual (que podrá ser prestado por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) y se establecen las normas básicas aplicables a todos los prestadores

del servicio público de comunicación audiovisual, incluidos los autonómicos y los locales (gobernanza, mecanismos de control, procedimientos de evaluación, reglas sobre financiación, etc.). De especial relevancia para las Comunidades Autónomas con una segunda lengua oficial son las previsiones de la Disposición Adicional 5ª, que establece medidas orientadas al fomento de la presencia en los servicios de comunicación audiovisual televisivos de obras audiovisuales producidas, dobladas o subtituladas en las lenguas oficiales autonómicas. Además de la posibilidad de programas de ayudas al subtitulado o doblaje de las obras audiovisuales en estas lenguas, la ley prevé un fondo de ayudas por parte del Estado y las Comunidades Autónomas con lenguas oficiales cuyo importe será transferido en su integridad a los organismos competentes de aquellas Comunidades Autónomas con lenguas oficiales, que los gestionarán conforme a sus competencias.

En materia de derechos debemos destacar otras dos leyes especialmente significativas. Por un lado, la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, que aspira a ser el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español. Dictada fundamentalmente al amparo del art. 149.1.1 CE, incluye medidas en numerosos ámbitos, algunos de clara incidencia autonómica (educación, sanidad, cultura), por lo que, al igual que ocurría con otras leyes analizadas (en particular, con la *Ley Orgánica 10/2022*), buena parte de ellas deberán sustentarse en los correspondientes servicios públicos autonómicos. La ley, además, prevé en su Título IV un régimen sancionador en materia de igualdad de trato y no discriminación, que podrá ser objeto de desarrollo y tipificación específica, en el ámbito de sus competencias, por la legislación autonómica. Ahora bien, en aquellas Comunidades Autónomas en las que ya existan regímenes sancionadores especiales en materia de igualdad de trato y no discriminación, en cualquiera de los ámbitos de aplicación de la ley, estos resultarán de aplicación preferente (art. 46).

Por otro lado, la *Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática* prevé en su Título II un conjunto de políticas públicas integrales de memoria democrática, cuya articulación territorial se asegura con la creación de un Consejo Territorial (constituido por los titulares del ministerio y de las Consejerías autonómicas competentes), cuya principal función es servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre Administraciones públicas y lograr “la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas ejercidas en materia de memoria democrática por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que puedan plantearse”. Asimismo, debe apuntarse también la existencia de competencias autonómicas en relación con el procedimiento para la localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas (art. 18 y siguientes).

Por último, a punto de concluir 2022 se aprobó la *Ley 30/2022, de 30 de diciembre, del Deporte*. Se trata de una norma que se dicta sobre la base del

art. 149.1.1 CE en una materia que es, sustancialmente, competencia autonómica. Una de sus principales novedades con incidencia autonómica la encontramos en el art. 48, integrado en el Título III (De las entidades deportivas) y en el que se regulan diversos aspectos de la integración de las federaciones deportivas autonómicas en la federación deportiva española correspondiente. En particular, si bien la regla general para participar en competiciones deportivas oficiales de ámbito internacional es que las federaciones deportivas de ámbito autonómico se integren en las respectivas federaciones deportivas españolas, acto seguido se contempla la posibilidad de una participación internacional directa. Esta participación directa queda, no obstante, condicionada a que la federación internacional correspondiente contemple su participación, en el caso de modalidades deportivas con arraigo histórico y social en su respectiva Comunidad Autónoma, o bien en el caso de que la federación autonómica hubiera formado parte de una federación internacional antes de la constitución de la federación española correspondiente. En tales supuestos, la participación de la federación deportiva autonómica en competiciones oficiales internacionales requerirá acuerdo previo con el Consejo Superior de Deportes.

Por otra parte, y dado que son varias las Administraciones públicas con competencias en materia deportiva, la ley regula la Conferencia Sectorial del Deporte como órgano de cooperación y colaboración y como elemento de interlocución entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, con la participación de las Entidades Locales, encomendándole la fijación de los criterios generales de ordenación del sistema deportivo (arts. 16 a 18).

4. Decretos-leyes con incidencia autonómica

Como ya se ha indicado, la potestad legislativa de urgencia por parte del Gobierno se ha centrado, en el año 2022, en tratar de paliar las consecuencias, económicas y sociales, derivadas de la invasión de Ucrania. Al margen de los Decretos-leyes ya mencionados en el epígrafe 1, el principal Decreto-ley con incidencia autonómica aprobado durante el año 2022 es el *Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*, posteriormente convalidado en el Congreso. Aprobado como parte de los Componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Estado, y con el objetivo, también, de dar cumplimiento a diversas decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativas a la temporalidad en el empleo público, la norma procede a trasladar al ámbito específico sanitario diversas medidas de reducción de la temporalidad en el empleo público que ya se introdujeron, con carácter general, en el TREBEP en 2021. En particular, se establece un tiempo máximo de nombramiento y las causas de finalización de la relación de interinidad, se regulan las modalidades de sustitución y se establecen reglas especiales derivadas de la necesidad de atención conti-

nuada ininterrumpida de muchos servicios sanitarios. Especialmente destacable es el nuevo art. 9 *quater*, que establece medidas dirigidas al control de la temporalidad, imponiendo a las Comunidades Autónomas la responsabilidad frente a “cualquier tipo de irregularidad en la contratación y nombramiento del personal estatutario temporal”. El carácter básico de este Real Decreto-ley, dictado al amparo de los arts. 149.1.16 y 18 CE, determina que deba ser posteriormente desarrollada por las Comunidades Autónomas atendiendo a las peculiaridades organizativas y funcionales y a sus competencias propias.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

1. Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre asuntos competenciales registrada en este año se ha mantenido a un nivel similar al registrado el año anterior cuando el impacto de la pandemia se encontraba todavía en su punto más alto.

La causa de la baja producción jurisdiccional en 2021 se imputaba a la ralentización de la actividad institucional general como consecuencia de la crisis sanitaria causada por la Covid-19, y a la disfunción institucional causada por el retraso de más de dos años en la renovación parcial en la composición del Tribunal que, no obstante, finalmente se produjo. Pero en 2022 el problema sanitario se ha ido situando en una clara fase de reflujó, circunstancia que ya hace menos justificable la modesta producción jurisdiccional del Tribunal. Claro que al igual que el año anterior, tampoco ayuda a resolver la situación lo que ya es una patología institucional en algunos órganos constitucionales del Estado, en este caso el retraso en llevar a cabo la nueva renovación del Tribunal que este año correspondía llevar a cabo a través de las propuestas de candidatos a magistrados del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial. El comportamiento obstruccionista de éste último en cumplir con su deber institucional ha hecho que no haya sido hasta los primeros días de enero de 2023, tras seis meses de retraso, que la renovación se haya finalmente llevado a cabo. No obstante, sigue pendiente por cubrir la plaza del magistrado Montoya Melgar nombrado a propuesta del Senado a causa de su renuncia al cargo por enfermedad.

Las resoluciones adoptadas referidas a recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial, han sido 27, diez más que las 17 registradas el año pasado. No se ha registrado ninguna relativa al procedimiento del conflicto de competencias.

Se trata, sin embargo, de un aumento menos significativo del que en realidad podría suponerse. De hecho, de las 27, una parte de las mismas se refieren a cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre un mismo precepto relativo a competencias en materia de función pública, que ya fueron resueltas el año anterior, razón por la cual en 8 de las mismas se había producido una pérdida sobrevenida de su objeto. En consecuencia, deducidas de la suma

general las 15 resoluciones concernientes a las cuestiones de inconstitucionalidad, el número de sentencias de este año sobre nuevas controversias competenciales se reduce a 19, dos más que en 2021 y las mismas que se registraron durante el primer año de la pandemia. Ciertamente, todo ello se produce en un contexto en el que la conflictividad compencial se ha venido reduciendo en los últimos cuatro años.

Con estas precisiones, en este año el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad ha protagonizado la mayoría de Sentencias del Tribunal sobre temas competenciales (19). Por su parte, el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad ha dado ocasión a 10 sentencias; la mayoría (5) fueron interpuestos por el presidente del Gobierno contra disposiciones con rango de ley procedentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña: la *Ley del Parlamento 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral*; el *Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19*; la *Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención 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*; la *Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias*, y contra el *Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler*.

Además, el presidente del Gobierno también lo hizo contra *a Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León* y la *Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 2021*.

Asimismo, se han resuelto los recursos planteados por las Cortes Generales: así, un grupo de senadores impugnó la *Ley de Presupuestos 1/2019, de 20 de diciembre, de Castilla La-Mancha para 2020*. Y desde la cámara baja, un grupo de diputados hizo lo propio contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención 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*.

En este año, el Tribunal no ha enjuiciado recursos de inconstitucionalidad ni tampoco conflictos de competencia planteados por los órganos de autogobierno legitimados para ello de las Comunidades Autónomas.

Como viene siendo habitual, se reitera la constante de cada año de las cuestiones de inconstitucionalidad: las sentencias versan siempre respecto a disposiciones autonómicas con rango de ley, con la excepción que ofrece la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, respecto de la *Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022*.

Las cuestiones de inconstitucionalidad de naturaleza competencial planteadas por Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, han sido promovidas por el propio pleno del Tribunal Constitucional mediante autocuestión (art. 55.2 LOTC); la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (2); la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; el Juzgado de Contencioso-Administrativo nº2 de Alicante; la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife (a este órgano judicial le corresponde las ocho cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por el Tribunal Constitucional por pérdida sobrevenida de su objeto), y, finalmente, el Juzgado de 1ª Instancia nº11 de Barcelona.

Las materias competenciales sobre las que la jurisdicción constitucional ha enjuiciado las controversias competenciales han venido referidas al contenido de las leyes de presupuestos del Estado; los límites materiales de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas; especialmente, la función pública y la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el régimen de las costas; la autonomía local; la legislación civil y procesal; el medio ambiente; la seguridad social, y el comercio interior en relación con el régimen lingüístico.

Se confirma de nuevo la tendencia en la reducción del periodo de tiempo transcurrido entre la interposición del recurso del contencioso competencial y la Sentencia del Tribunal en resolver los asuntos relativos a las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El retraso en resolver ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2022 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 de competencia, el espacio temporal existente entre la fecha de la disposición y la Sentencia del Tribunal alcanza como máximo los dos años en cinco de las sentencias dictadas, en otra la sentencia se pronunció al cabo de un año y sólo respecto de la *Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias* el Tribunal se demoró cinco años en resolver el asunto.

El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado en algunas de las sentencias dictadas. Así, por ejemplo, en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado su discrepancia con la posición adoptada por la mayoría, entre otros, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, de 23 de noviembre, referida a la cuestión de inconstitucionalidad plantada contra el *Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados*; o el magistrado Ricardo Enríquez Sancho en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022, con relación a la *Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana*.

De acuerdo con el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución, materializado parcialmente por los estatutos de autonomía y, en buena parte, concretado por la legislación estatal *ex art. 149.1 CE*, necesariamente el enjuiciamiento sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases o la legislación básica del Estado, siga siendo el tema conceptualmente recurrente en las resoluciones adoptadas por el Tribunal. Y en efecto, este año tampoco ha sido una excepción. De hecho, prácticamente acapara buena parte del protagonismo. Otros temas de carácter conceptual en el orden competencial que, de manera más residual, ofrecen interés jurisprudencial en las sentencias dictadas este año son: el principio de integración constitucional *ex art. 139 CE* en relación el principio de igualdad y el derecho a padecer discriminación en el contexto del ejercicio de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el principio constitucional de la autonomía local y la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.

2. El alcance de la legislación sobre lo básico *ex art. 149.1. CE* o la enésima expresión que es en este ámbito donde se delimita el autogobierno de la Comunidades Autónomas

Así es, en efecto. No es el binomio integrado por la Constitución y los estatutos de autonomía donde queda definitivamente queda concretada la autonomía política de las Comunidades Autónomas, sino que las más de las veces es preciso acudir a lo que al respecto pueda prescribir la legislación básica estatal, para concretar el parámetro normativo de referencia en determinadas materias competenciales que permita identificar al titular de la competencia. Esto es, no siempre es al legislador constituyente sino al legislador ordinario al que resulta ineludible remitirse. Por otra parte, nada nuevo bajo el sol del Estado de las autonomías, tras la experiencia de más de cuarenta años del complejo sistema de descentralización política basado en el principio dispositivo que diseñó la Constitución de 1978.

2.1. La primera ocasión en la que este año aparece en la escena jurisdiccional la relación entre legislación básica del Estado y la ley autonómica de desarrollo es en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022, de 8 de febrero de 2022, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid*.

El órgano judicial plantea que la disposición transitoria primera, apartado primero, podría ser contraria al art. 18, apartados primero y segundo, en relación con el art. 16.3 c) del *Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (TRLEEP). Por su parte, la disposición transitoria tercera también podría infringir el art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018.

En lo esencial, la duda de constitucionalidad que expresa el órgano judicial se cifra en que la disposición transitoria primera, apartado primero, de la disposición autonómica establece para la promoción interna de los funcionarios públicos, un sistema de integración en las nuevas categorías de los miembros de los cuerpos de policía local basado en la obtención de la titulación académica exigible. Mientras que el sistema propuesto por la legislación básica estatal exige como requisito necesario, por supuesto, la titulación académica correspondiente; pero ello no es suficiente, puesto que es preciso también superar las pruebas selectivas. El Tribunal resuelve que la contradicción de la Ley 1/2018 con la disposición básica estatal no ofrece dudas, como tampoco las presenta en el aspecto presupuestario la regulación de los aspectos retributivos previstos la disposición transitoria tercera de la Ley autonómica por su directa afectación a la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018.

2.2. Probablemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 ha sido la resolución del Tribunal de mayor relieve en cuanto a su incidencia sobre el alcance de la legislación básica estatal en un tema de gran impacto social, como es el relativo a la fijación del precio de la vivienda de alquiler. Se planteó como consecuencia del recurso de interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención 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*. En lo esencial, la controversia competencial se proyectaba sobre las materias referidas a vivienda, condiciones básicas de igualdad y legislación civil y procesal y régimen jurídico de las administraciones públicas.

Poco antes de que esta Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 fuese aprobada por el pleno, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, como órgano consultivo de control de la constitucionalidad y estatutoriedad, fue llamado a emitir *opinio iuris* en un su Dictamen 7/2020, de 5 de agosto, que emitió por unanimidad, según la cual la entonces Proposición de ley en trámite de aprobación por el Parlamento, era inconstitucional porque invadía competencias del Estado relativas a la determinación de las bases de las obligaciones contractuales. Esto es, que la fijación de las reglas para fijar y, en su caso, limitar el precio del alquiler es un tema de orden general que obliga a un tratamiento jurídico común para todo el Estado. Con estos precedentes, no podía en absoluto sorprender la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional que en su Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 vino ratificar lo que el Consell ya había advertido.

En efecto, la sentencia interpreta que la determinación del precio de una obligación contractual constituye un elemento esencial del negocio jurídico y, en consecuencia, forma parte del objeto de la legislación básica. En este sentido, interpreta que “[E]l establecimiento de dicha libertad o, en su caso,

su modulación y, en general, la regulación de las reglas para la determinación de la renta, son aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.” (FJ 4).

No obstante, el razonamiento de la sentencia en este punto pecó por exceso de ser muy categórico ya que para sostener la competencia del Estado sobre este aspecto de las obligaciones contractuales afirma que *“la reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas”* (FJ 4). Y parece claro que ello no puede ser entendido de forma tan taxativa, puesto que el derecho de propiedad no es derecho absoluto. La función social que la Constitución reconoce a la propiedad habilita a todos los poderes públicos y, por tanto, también a los parlamentos autonómicos a establecer límites a fin de proteger otros bienes constitucionalmente protegidos, como es el caso del derecho a la vivienda.

Por esta razón, -sin discutir el fondo de la de la cuestión relativo a la determinación del precio como elemento básico de la obligación contractual- resulta ilustrativo el voto particular emitido por el magistrado Xiol Ríos en una resolución posterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona en relación con el art. 2.1, letras a) y b) del *Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados*. En el mismo, también se examinaban las competencias sobre legislación civil en lo concerniente a las bases de las obligaciones contractuales, y en las que el Tribunal decidió la nulidad del precepto legal autonómico que establece las consecuencias derivadas de la falta de acuerdo de las partes para restablecer el equilibrio de las prestaciones roto por las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al Covid-19. Pues bien, en el voto particular concurrente del citado magistrado se afirma al respecto que el principio de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual no puede considerarse en abstracto un elemento básico de las obligaciones contractuales y por tanto intangible para las Comunidades Autónomas. De ser así, todo el régimen contractual sería vedado a la regulación autonómica. En consecuencia, el magistrado afirmaba que: *“en ocasiones el legislador está llamado a intervenir para proteger no solo la libertad de mercado (art. 38 CE) y el interés general, sino también para alcanzar determinadas políticas económicas y sociales dignas de protección. En este sentido, se ha dicho que, si la libertad contractual y la autonomía privada derivan de la ley, no puede dudarse de la legitimación del propio legislador para restringirla o incluso para anularla, siempre que la medida adoptada respete el principio de proporcionalidad constitucionalmente exigido, pues, como subraya la*

sentencia, en el núcleo de todo contrato se encuentra la libertad y autonomía de los contratantes”.

En cuanto a los efectos de la sentencia, el Tribunal determina que los efectos de la misma serán *pro futuro*, por lo que los contratos de arrendamiento celebrados hasta entonces se mantienen en sus propios términos.

En el mismo sentido de la fundamentación establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 se ha de hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/2022 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 4 del *Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler*. También en este caso, haciendo invocación a la competencia del Estado para determinar la bases de la contratación civil el Tribunal decidió la nulidad del precepto legal autonómico por el que se introducía un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

2.3. De nuevo, el alcance de lo básico aparece, en esta ocasión, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2022 con motivo del recurso de inconstitucionalidad, promovido por el presidente del Gobierno contra la *Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León*. En la misma se dilucidaban controversias competenciales en materia de protección ambiental. El Tribunal determinó la nulidad de los preceptos autonómicos que permiten la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero, confirmando la doctrina por la cual las normas básicas del Estado pueden también contenidas en reglamentos administrativos. En este caso concreto, mediante órdenes ministeriales.

El Tribunal entiende que existe una contradicción insalvable desde el momento de la entrada en vigor de la Orden TED/980/2021, dando lugar a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por inadecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

En efecto, el Tribunal interpreta que “*de la lectura conjunta del anexo del Real Decreto 139/2011 (tras su modificación por la citada orden ministerial) y del art. 57 de la Ley 42/2007 resulta la prohibición genérica de realizar, respecto de los ejemplares de las poblaciones españolas del lobo, «cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos».* Frente a ello, sin embargo, la Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2021 sigue permitiendo la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero, al incluir a estas en la lista de especies cinegéticas [anexo I.3, inciso «Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero] y al establecer que su caza será posible previa obtención de la correspondiente autorización administrativa [arts. 38.2 a) y 38.8], dentro de unos determinados plazos anuales [anexo II.4 f)] y con sujeción de las piezas cazadas a una determinada valoración [anexo IV.2, inciso «Lobo (*Canis lupus*). 6000 euros ambos sexos»] (FJ 5).

2.4. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022, ofrece el interés de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre los criterios procesales para la inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad por ausencia del requisito de aplicabilidad de la norma al caso concreto. Así como también sobre el concepto de ley básica y la doctrina de la prevalencia junto a su relación temporal con la legislación autonómica de desarrollo. En este caso, se trató de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el art. 60.2 de la *Ley de las Cortes Valencianas 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana*.

La controversia cometencial se proyectaba en este caso sobre las competencias relativas al procedimiento administrativo y a la protección del medio ambiente. El Tribunal resolvió la nulidad del precepto legal autonómico que atribuye efectos positivos al silencio en el otorgamiento de autorizaciones para actividades que requieran evaluación de impacto ambiental.

Sobre los aspectos procesales: en primer lugar, procede distinguir los casos en los que previamente existe una legislación básica estatal cuyos preceptos han sido reproducidos por el legislador autonómico y *a posteriori* el legislador estatal ha modificado la disposición de forma que resulta incompatible con la ley de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2019, de 9 de abril, FJ 4).; y, en segundo lugar, cuando no hay una previa legislación autonómica de carácter básico y posteriormente es dictada una de forma contraria a la legislación autonómica (Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2016).

En relación a los aspectos sustantivos, en estos casos, el Tribunal limita la obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar la regla de la prevalencia del Derecho estatal para resolver el conflicto con la norma autonómica en los supuestos de inconstitucionalidad registrados cuando se ha modificado la legislación básica estatal con posterioridad a la ley autonómica. De acuerdo con ello, y para el caso concreto que motivó la cuestión de inconstitucionalidad sobre el sentido positivo que la Ley 6/2014 de las Cortes Valencianas otorgaban al silencio administrativo, el Tribunal resuelve que: “(...) *el apartado 2 del art. 60 de la Ley 6/2014 según el cual, «[t]ranscurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública», debe ser declarado inconstitucional por vulnerar indirecta o mediatamente el art. 149.1.18 y 23 CE, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el art. 39.1 LOTC*”.

2.5. El régimen del silencio administrativo se pone de manifiesto como parte del contenido de la legislación básica estatal sobre el procedimiento administrativo común, aplicable en este caso en la competencia sobre comercio interior y, más concretamente, en la venta en rebajas. Es el caso que se

planteó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/2022, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias*.

La legislación básica estatal, esto es la *Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales* establece que la falta de respuesta por parte de la Comunidad Autónoma a la solicitud o propuesta del ayuntamiento interesado en la declaración de zona de gran afluencia turística produzca el efecto positivo de entender aprobada la propuesta municipal. En consecuencia, “[No] concuerdan con esa determinación los dos apartados del art. 38 de la *Ley 18/2017 que aquí se controvierten, pues ambos establecen que, en el caso de que no se resuelvan en el plazo de tres meses la propuesta para acogerse a la excepción de municipio turístico o la solicitud de prórroga de la condición de municipio turístico, se considerarán ambas denegadas*” (FJ 4).

En un sentido opuesto, el Tribunal admite una interpretación conforme con la Constitución en lo relativo a los preceptos que regulan las temporadas habituales de venta en rebajas y el deber de disponibilidad lingüística en la actividad comercial.

2.6. Finalmente, en este apartado sobre las sentencias que abordan la delimitación competencial entre la legislación básica estatal y la ley desarrollo autonómica, cabe incluir también a la Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, referida a la materia competencial relativa al régimen de la función pública, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del art. 1 de la *Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias*. El precepto legal autonómico cuestionado prescribe la adscripción temporal a su primer destino para los funcionarios de carrera de nuevo destino.

De acuerdo con la interpretación que hace el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, la regla de la adscripción provisional contenida en el precepto cuestionado incurriría en contradicción efectiva con la normativa básica estatal, y es una contradicción que no podría ser salvada a través de los instrumentos que proporciona la hermenéutica jurídica. Por su parte, la representación jurídica de las instituciones canarias negaron dicha contradicción puesto que el precepto cuestionado sería compatible con la legislación básica estatal debido a su limitado ámbito personal y temporal de aplicación.

El Tribunal rechaza esta interpretación y resuelve que la comparación entre lo previsto en la ley autonómica y la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública* resulta su clara incompatibilidad, puesto que la norma básica estatal exige que la asignación del funcionario de nuevo ingreso al puesto de trabajo se haga en régimen de adscrip-

ción definitiva, mientras que la autonómica establece que dicha adscripción será provisional.

“Con ello, el precepto cuestionado contradice la legislación básica en materia de función pública e invade la competencia estatal para dictarla, incurriendo en inconstitucionalidad. No obsta a esta conclusión el hecho de que la regla de la adscripción provisional haya sido configurada por el legislador canario con carácter muy restrictivo por lo que respecta tanto al círculo de sus destinatarios como a su duración. Sin necesidad de entrar a examinar si ello convierte o no al precepto en una ley singular, lo relevante a los efectos del juicio de inconstitucionalidad mediata es que el mismo contradice la legislación básica estatal al excepcionar la regla de la adscripción definitiva o, lo que es lo mismo, al prever el desempeño provisional del puesto de trabajo fuera de los casos tasados en que lo permite la Ley 30/1984. Posibilidad que se encuentra proscrita por nuestra doctrina, conforme a la cual «si básica es la regla, básica debe ser también la excepción» [Sentencia del Tribunal Constitucional 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8 e)]” (FJ 6).

3. El principio de la autonomía local

La autonomía local de municipios y provincias (art. 140 CE) es tratado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 20.1 b) y 30 d) de la *Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral*. Los preceptos impugnados de esta ley autonómica atribuyen a los ayuntamientos la competencia para otorgar autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas. La cuestión que se dirime en esta sentencia es el margen de acción que la legislación del Estado en materia de costas permite al legislador autonómico atribuir a los ayuntamientos la potestad de otorgar dichas autorizaciones.

El Tribunal examina la relación del art. 115 de la Ley de costas de 1988, que regula el régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del dominio público marítimo terrestre, con las nuevas previsiones establecidas por la reforma estatutaria de 2006 en Cataluña. De acuerdo con esta modificación operada sobre el bloque de constitucionalidad, *“desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. Como advertimos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 92, (...): «[l]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del ‘régimen general del dominio público’, lo que implica su*

plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración» (FJ 3).

A partir de la naturaleza bifronte de la Administración local reiteradamente invocada por la jurisprudencia constitucional, la Ley 8/2020, del Parlamento de Cataluña se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral, y de acuerdo con ello establece un sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales) “*que atribuye a estos últimos, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la regulación de las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal sin necesidad de instalaciones permanentes*” (FJ 3). En suma, de acuerdo con el reparto de competencias derivado del bloque de la constitucionalidad, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 que el Estado ha invocado en este recurso no impide a esta Comunidad Autónoma atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «*respetando el régimen general del dominio público*» establecido por el Estado (art. 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

El principio de la autonomía local también es abordado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2022 que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del inciso «*y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal*» del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, por una posible infracción del art. 149.1.18 CE. Para el órgano judicial promotor la ley autonómica entraría en contradicción con el art. 44.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

De acuerdo con lo que establece la ley andaluza, la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales corresponderá a su órgano de representación. Sin embargo, para el Tribunal Supremo ello vulneraría las previsiones de la Ley de bases de régimen local ya que dichas modificaciones deberían ser aprobadas, según prescribe la ley estatal, por un “procedimiento similar “al establecido para su constitución, lo cual obliga a que han de ser los plenos de cada unos de los ayuntamientos integrantes de la mancomunidad lo órganos que decidan al respecto. En este sentido, el Tribunal interpreta que: “[A] disponer que la aprobación de todas las modificaciones estatutarias, con independencia de su entidad, corresponden a un órgano de la mancomunidad, el art. 74.2 de la Ley 5/2010 no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional, ni, en consecuencia, puede considerarse similar a la que prevé el art. 44 LBRL en punto a la aprobación inicial de esos estatutos” (FJ 5).

La contradicción entre la ley estatal y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía que el Tribunal cuya validez el Tribunal considera insalvable se cifra en que el precepto autonómico, a diferencia de lo que

establece la ley básica estatal, las mancomunidades pueden aprobar por sí mismas las reformas sustanciales, “*al margen de los plenos de los municipios mancomunados y sin que entren necesariamente en juego mecanismos que garanticen a todos los ayuntamientos el ejercicio de una capacidad decisoria análoga dentro del órgano de representación*” (FJ 5).

En consecuencia, el régimen de aprobación de modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios regulado por la Ley 5/2010, en cuanto que, con independencia del alcance de la reforma estatutaria, atribuye en todo caso su aprobación a un órgano de la propia mancomunidad, no puede considerarse similar al establecido ex art. 44 LBRL para la constitución inicial. Incumple por ello el tenor y finalidad de esta previsión básica y, derivadamente, invade de modo mediato la competencia para establecer las bases del régimen local, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

4. La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y el principio d'integració territorial ex art. 139.1 CE.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022 resuelve la cuestión interna de inconstitucionalidad, planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el inciso «*cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*» del art. 41.9.2 a) de la *Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales*.

El objeto de la misma es determinar si la deducción de la cuota íntegra del impuesto establecida en función del domicilio de la entidad de crédito vulnera el principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE, en conexión con los arts. 139.2 y 157.2 de la Constitución y 9 c) de la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas*, en tanto que norma atributiva de competencias que prohíben, respectivamente, a las mismas aprobar medidas tributarias que supongan «*obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios o capitales*» y «*afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español*».

La justificación de la diferencia de trato en el régimen tributario establecido por la disposición del Parlamento canario se fundamentó en dos argumentos expuestos por los letrados de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos: fomentar la inversión en Canarias y favorecer el establecimiento de entidades de Crédito en Canarias.

El Tribunal subraya que del principio de integración constitucional del art. 139.1 CE no se deriva un mandato de absoluta uniformidad en la regulación en los derechos y obligaciones. Ello sería contradictorio con la pluralidad de ordenamientos que es propia en un Estado políticamente descentralizado. Ahora bien, desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a no padecer discriminación el Tribunal recuerda que “*el territorio ha dejado de*

ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente ‘favorecer a sus residentes’, tratándose así a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el solo hecho de su distinta residencia.» Y este trato discriminatorio que dispensa a los no residentes la norma cuestionada no puede considerarse acorde con el art. 14, en relación con el 31.1, CE” (FJ 4, b).

5. Otras cuestiones

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022 se abordan la colisión competencial entre las políticas públicas de memoria llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma y la competencia del Estado en materia de legislación procesal. En este caso ha sido con motivo de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del *Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19*. El motivo del recurso es la vulneración de la Comunidad Autónoma de la legislación procesal que corresponde establecer al Estado *ex art. 149.1.6 CE*, al condicionar el Decreto-ley la protección del derecho a la vivienda a la admisión de ciertas acciones judiciales.

En este sentido, el Tribunal subraya que no cabe interpretar la salvedad competencial en favor de las especiales procesales propias de cada ordenamiento autonómico, de modo tal que pueda vaciar de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: *“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, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, 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, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengam requeridas por estas” (FJ 3)*

Y, finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2022 referida a la materia de seguridad social, el Tribunal acude a la interpretación conforme

para resolver el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social*. A este respecto, el hecho que en esta ley –que fue aprobada en la fase álgida del proceso secesionista como una pretendida estructura de estado- se aluda a las competencias que en el futuro puedan ser asumidas por la Generalitat, y que no se hagan expresa referencia a los preceptos constitucionales y estatutarios que le dan apoyo no es argumento suficiente para determinar su inconstitucionalidad.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

En el año 2022 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado condicionada por las consecuencias de la intervención armada de Rusia en Ucrania. La invasión del ejército ruso, iniciada el 24 de febrero, fue firmemente condenada por el Consejo Europeo. En sus conclusiones, efectuadas el mismo día, declaró que la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania suponía una grave violación del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La intervención ha subordinado, y distorsionado, el funcionamiento de la UE en múltiples aspectos. Las consecuencias de la agresión se han observado, entre otros, en la política migratoria, con millones de ciudadanos huyendo de Ucrania a otros países europeos; la política energética, agrícola o industrial que ha supuesto el reajuste y la dificultad de obtener fuentes de aprovisionamiento y materias primas alternativas que ha llevado a su encarecimiento, o en la política exterior y de seguridad de la UE que ha comportado las sanciones a los bienes, servicios y personas de origen, establecimiento o nacionalidad rusa. La actividad de la UE no se ha centrado exclusivamente en paliar las consecuencias de la guerra en Ucrania, también se han adoptado actos que desarrollan otras políticas comunitarias.

1. Como hemos avanzado la invasión rusa de Ucrania ha motivado distorsiones en varios ámbitos. Uno de ellos ha sido el desplazamiento masivo de nacionales ucranianos a otros Estados miembros (EM) de la UE para huir de las consecuencias de la guerra. El 4 de marzo el Consejo, en su Decisión de Ejecución 2022/382, constató la existencia de una afluencia masiva a la Unión de personas desplazadas que han tenido que abandonar Ucrania como consecuencia del conflicto armado. Esta declaración era un requisito necesario para la activación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Por primera vez en los más de veinte años de existencia, la Directiva ha sido activada. Conforme a ésta, y entre otras obligaciones, los EM deben adoptar las medidas necesarias para que los beneficiarios dispongan de permisos de residencia durante todo el período de protección temporal, puedan ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena y tengan acceso al sistema sanitario y educativo.

2. El 24 de febrero, el día de la invasión rusa, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron la Decisión (UE) 2022/313 concediendo una ayuda macrofinanciera a Ucrania de 1.200 millones de euros, en forma de préstamos, en el marco de un acuerdo de asociación entre la Unión y Ucrania que entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 y que creaba una zona de libre comercio con la UE. Esta cantidad formaba parte de un programa que la UE había concedido para respaldar la estabilización económica de Ucrania y su programa de reformas cuyas principales prioridades eran la lucha contra la corrupción y también las reformas constitucional, electoral y judicial.

La agresión de Rusia ha transformado dramáticamente las circunstancias y ha provocado a Ucrania, entre otros, el deterioro de su estructura económica y una drástica disminución de sus ingresos públicos. Simultáneamente el gasto público, para hacer frente a la situación humanitaria y mantener la continuidad de los servicios estatales, ha aumentado considerablemente. Durante el año 2022, desde el inicio de la guerra la UE, sus EM y las instituciones financieras europeas han movilizado 19.700 millones euros para apoyar la resiliencia económica, social y financiera de Ucrania. Ese importe incluye la financiación presupuestaria de la UE por un importe de 12.400 millones de euros y el respaldo del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, junto con el soporte adicional de los EM por un importe de 7.300 millones de euros. La ayuda a Ucrania durante el año 2023 se canaliza mediante la constitución de un instrumento financiero creado por el Reglamento (UE) 2022/2463 de 14 de diciembre y está prevista la concesión de 18.000 millones de euros.

Asimismo, la invasión ha tenido consecuencias en la activación de sanciones de la UE y sus EM contra Rusia. Correctivos que han sido ampliados y actualizados modificando los instrumentos existentes desde 2014 (Reglamentos (UE) 269/2014 de 17 de marzo de 2014 y 833/2014 de 31 de julio de 2014, Decisión 2014/145/PESC de 17 de marzo de 2014 y Decisión 2014/512/PESC de 31 de julio de 2014) a raíz de la anexión de la península de Crimea y de determinadas zonas de las provincias de Donetsk y Luhansk¹. En efecto, a raíz de la invasión de Ucrania, los mecanismos sancionatorios se han ampliado e intensificado mediante la sucesiva revisión de las herramientas instituidas en 2014. En síntesis, se instituyen los siguientes tipos de sanciones:

- a) Las dirigidas específicamente a personas responsables de acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellas. Las sanciones incluyen, entre otras, restricciones en materia de viaje, incluyendo la prohibición de entrada, residencia y tránsito en la UE y la inmovilización de fondos y recursos

1. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

económicos. Igualmente, y progresivamente, se han ampliado los criterios de inclusión para castigar a aquellos que facilitan la elusión de las sanciones de la UE.

- b) Las de carácter financiero que incluyen, a título ilustrativo, la prohibición del acceso de los bancos rusos al sistema interbancario SWIFT (Society for World Interbank Financial Telecommunication) dificultando la ejecución de transferencias internacionales; la limitación al acceso a los mercados de capitales de la UE para determinados bancos y empresas rusas; la prohibición de aceptar depósitos de nacionales rusos o de personas físicas que residan en Rusia o de personas jurídicas establecidas en Rusia si el valor total de los depósitos por entidad de crédito es superior a los 100.000 euros, con ciertas excepciones; o la prohibición de vender valores negociables de un EM o participaciones en organismos de inversión colectiva que ofrezcan exposición a dichos valores, a cualquier nacional ruso o persona física que resida en Rusia o a cualquier persona jurídica, entidad u organismo establecido en Rusia.
- c) Las que afectan a las relaciones económicas comerciales y de servicios. Las restricciones comerciales se vinculan a una variedad de operaciones que involucran productos que generen ingresos significativos o puedan contribuir a las capacidades industriales de Rusia, como, por ejemplo, la prohibición relativa a la importación de productos siderúrgicos originarios de Rusia o exportados desde Rusia, los cigarrillos, los plásticos, los cosméticos, así como las piedras y los metales preciosos. Especialmente significativo es el sector de la energía vinculado a los combustibles fósiles. Así, a título ilustrativo, se ha fijado un límite máximo de 60 dólares americanos por barril, para el petróleo crudo, los aceites de petróleo y los aceites obtenidos a partir de minerales bituminosos originarios o exportados de Rusia, o se ha prohibido la importación de carbón ruso. Los obstáculos a la prestación de servicios incorporan una variedad de restricciones que abarcan desde la suspensión de la radiodifusión en la UE de emisoras rusas de propiedad estatal hasta la prohibición de prestar a Rusia servicios de contabilidad, relaciones públicas y consultoría.

3. Desde otra perspectiva, una de las consecuencias directas de la guerra en Ucrania fue, en primera instancia, los problemas energéticos derivados de la reducción del abastecimiento de gas desde Rusia. Para aumentar la seguridad del suministro energético de la UE, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2022/1369 de 5 de agosto que preveía una reducción voluntaria de la demanda de gas natural de al menos un 15% entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023 y concedía al Consejo la posibilidad de declarar una alerta sobre la seguridad del suministro de gas, que generaría una reducción obligatoria de su demanda en la UE.

La escalada de la guerra de Rusia contra Ucrania fue provocando junto con una notable disminución del suministro de gas, la generación de incertidumbre en relación al suministro de otras materias primas, como la antracita y la hulla y el petróleo crudo, utilizadas para la generación de electricidad. Estas circunstancias han dado lugar a notables aumentos del precio de la electricidad, sujetos además a una gran volatilidad. Para intentar paliar la situación, el Consejo adoptó, el 6 de octubre, el Reglamento (UE) 2022/1854 que asegura una intervención de emergencia para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía a través de medidas excepcionales, específicas y limitadas en el tiempo. Dichas medidas tienen por finalidad la reducción del consumo de electricidad, la fijación de un límite a los ingresos de mercado que perciben determinados operadores por la generación de electricidad y redistribuirlos a los clientes finales para facilitar que los EM apliquen medidas de intervención pública en la fijación de precios para el suministro de electricidad a clientes domésticos y operadores económicos.

4. Más allá de la reacción de la UE ante la agresión de Rusia, y ante las consecuencias económicas que de ellas se derivan, las instituciones europeas han adaptado medidas para desarrollar sus políticas. En el ámbito de la consecución del mercado interior, y más específicamente en el capítulo de la armonización de legislaciones cabe señalar al Reglamento 2022/2065 del Parlamento Europeo y el Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales (Reglamento de Servicios Digitales). Esta regulación modifica a la Directiva 2001/31 que regula el comercio electrónico. Este cambio obedece a la transformación de los servicios de la sociedad de la información y especialmente los intermediarios. Veinte años después de la adopción de la mencionada Directiva 2000/31/CE han aparecido nuevos e innovadores modelos de negocio y servicios, como las redes sociales y las plataformas en línea que permiten a los consumidores celebrar contratos a distancia con comerciantes, que facilitan a los profesionales y a los consumidores comunicar información y acceder a ella, y efectuar transacciones de formas novedosas. La transformación digital y el creciente uso de esos servicios también entraña nuevos riesgos y desafíos para los destinatarios individuales de los correspondientes servicios y para las empresas. Al respecto los EM están adoptando un número creciente de normas sobre la materia regulando este tipo de prestación de servicios. La posible divergencia de las normas interestatales puede afectar negativamente al correcto funcionamiento del mercado interior creando obstáculos a la libre circulación de mercancías y servicios.

En consecuencia, este Reglamento tiene como finalidad la armonización de las legislaciones sobre las condiciones para la prestación de servicios intermediarios en el mercado interior. Por servicios intermediarios se entienden los considerados de “mera transmisión”, es decir, los consistentes en transmitir, en una red de comunicaciones, información facilitada por el destinatario del servicio o en facilitar acceso a una red de comunicaciones; los de “memo-

ria caché”, esto es, los que se dedican a transmitir por una red de comunicaciones información facilitada por el destinatario del servicio, que conlleve el almacenamiento automático, provisional y temporal de esta información, prestado con la única finalidad de hacer más eficaz la transmisión ulterior de la información a otros destinatarios del servicio; y los relativos al “alojamiento de datos”, que ofrecen almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio y a petición de este.

El Reglamento implanta normas armonizadas sobre la prestación de servicios intermediarios en el mercado interior en varios ámbitos: la creación de un marco para la exención condicionada de responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios; la adopción de normas sobre obligaciones específicas de diligencia debida adaptadas a determinadas categorías específicas de prestadores de servicios intermediarios; y la fijación de los criterios sobre la aplicación y ejecución del Reglamento, entre las que se incluyen los mecanismos de cooperación y coordinación entre autoridades competentes de los EM.

Continuando con la necesidad de armonizar el funcionamiento de algunos de los servicios el 14 de septiembre el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2022/1925 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital. La finalidad del Reglamento es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior estableciendo normas armonizadas que garanticen a todas las empresas, en toda la Unión, la equidad y la disputabilidad de los mercados en el sector digital donde haya “guardianes de acceso”, en beneficio de los usuarios profesionales y los usuarios finales. Entendiendo por “guardianes de acceso” una empresa prestadora de servicios básicos de plataforma que reúna determinados requisitos:

- a) tener una gran influencia en el mercado interior. Se presume que cumple esta condición si la empresa consigue un volumen de negocios anual en la Unión igual o superior a 7.500 millones de euros en cada uno de los tres últimos ejercicios, o cuando su capitalización bursátil media o su valor justo de mercado equivalente ascienda como mínimo a 75.000 millones de euros en el último ejercicio, y preste el mismo servicio básico de plataforma en al menos tres EM;
- b) prestar un servicio básico de plataforma, en tanto que puerta de acceso importante para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales. Se entiende que satisface esta condición si proporciona un servicio básico de plataforma que, en el último ejercicio, haya tenido al menos 45 millones mensuales de usuarios finales activos establecidos o situados en la Unión y al menos 10.000 usuarios profesionales activos anuales establecidos en la Unión.
- c) tener una posición afianzada y duradera, por lo que respecta a sus operaciones, o previsibilidad de alcanzar dicha posición en un futuro próximo. Ello se produce cuando se han alcanzado los umbrales men-

cionados en los dos apartados precedentes en cada uno de los últimos tres ejercicios.

El problema se plantea por la existencia de empresas prestadoras de servicios básicos de plataforma que han acumulado un gran poder económico, que satisfacen los requisitos para calificarlas como “guardianes de acceso”. Algunas controlan ecosistemas completos de plataformas en la economía digital, con lo que el resto de operadores, con independencia de lo innovadores y eficientes que puedan ser, les resulta sumamente difícil competir con ellos por motivos estructurales, debido a la existencia de obstáculos a la entrada del mercado, como unos altos costes de inversión, que no pueden recuperarse, o al menos no fácilmente, en caso de salida.

Algunos EM han adoptado una serie de soluciones normativas que pueden ser divergentes y que tienen el riesgo de fragmentar el mercado interior. Para evitar esta distorsión el Reglamento pretende contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante la creación de normas armonizadas que garanticen a todas las empresas, en toda la Unión, la equidad y la disputabilidad de los mercados en el sector digital donde haya guardianes de acceso, en beneficio de los usuarios profesionales y los usuarios finales.

5. En la órbita de la protección de datos, conviene resaltar el Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo. La idea central consiste en mejorar las condiciones para el intercambio de datos en el mercado interior, mediante la creación de un marco que armonice las condiciones y requisitos para realizar una adecuada gestión de los intercambios de datos, prestando especial atención a facilitar la cooperación entre los EM. Para ello, se reglamenta, entre otras, las condiciones para la reutilización, en la UE, de determinadas categorías de datos (comprendiendo toda representación digital de actos, hechos o información, así como su recopilación, incluso como grabación sonora, visual o audiovisual) que obren en poder de organismos del sector público (entendidos como las autoridades estatales, regionales o locales y los organismos de Derecho público que reúnen determinadas características). La intermediación de los datos se debe realizar conforme unas determinadas condiciones de notificación y supervisión. Además, se constituye un Comité Europeo de Innovación en materia de Datos, integrado expertos en la materia, con la finalidad de velar por la aplicación satisfactoria del marco normativo creado para mejorar la gobernanza de los datos.

Este acto no obliga a los organismos del sector público a permitir la reutilización de datos ni los exime de sus obligaciones en materia de confidencialidad que les imponga el Derecho de la Unión o el ordenamiento jurídico propio. El Reglamento se entiende sin perjuicio de las disposiciones específicas en el derecho comunitario o en el interno, referentes al acceso a determinadas categorías de datos o a su reutilización, en particular, con respecto a la concesión de acceso a documentos oficiales y su divulgación, o concernientes

a las obligaciones previstas para los organismos del sector público de permitir la reutilización de datos, ni de los requisitos relacionados con el tratamiento de datos no personales.

En el ámbito de la transmisión de datos también se ha de resaltar al Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril referente a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la UE. En este acto, que en buena parte es un texto refundido, se prevé garantizar que los usuarios de las redes públicas de comunicaciones móviles que se desplazan dentro de la UE no tengan que abonar unos precios excesivos por los servicios de itinerancia en la Unión al efectuar y recibir llamadas, mensajes SMS o al utilizar los servicios de comunicaciones de datos por conmutación de paquetes. Igualmente, se adoptan medidas dirigidas a incrementar la transparencia y mejorar el suministro de información sobre las tarifas a los usuarios de los servicios de itinerancia.

6. En la esfera de la política fiscal conviene subrayar la importancia de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo de 14 de diciembre, relativa a la creación de un tipo impositivo mínimo para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. Este acto deberá ser transpuesto al ordenamiento jurídico de los EM antes del 31 de diciembre de 2023 (aunque para algunos aspectos el plazo se amplía hasta el 31 de diciembre de 2024).

La Directiva se enmarca en el conjunto de medidas que la UE ha ido progresivamente adoptando para reforzar la lucha contra la planificación fiscal agresiva en el mercado interior. La idea es intentar reducir las prácticas fiscales de las empresas multinacionales que les permiten trasladar beneficios a jurisdicciones que no están sujetas a imposición o están sujetas a una imposición muy baja. El acto comunitario tiene como objetivo obligar a que las empresas multinacionales paguen una parte equitativa de los impuestos dondequiera que operen y además instituir un límite a la competencia con respecto al impuesto de sociedades que imponen los EM, mediante la constitución de un tipo impositivo mínimo del 15%. Si en una jurisdicción el tipo impositivo efectivo es inferior se deberá recaudar una cuota tributaria adicional, esto es, un impuesto complementario para cada una de las entidades constitutivas del grupo de empresas multinacional. Con ello se eliminará una parte sustancial de las ventajas de trasladar beneficios a jurisdicciones con una imposición nula o muy baja.

La Directiva se aplica las entidades constitutivas ubicadas en un EM que sean miembros de un grupo de empresas multinacionales o de un grupo nacional de gran magnitud que tengan unos ingresos anuales iguales o superiores a 750 millones de euros. Se excluye de esta definición a las entidades públicas, las organizaciones internacionales, los fondos de pensiones y las organizaciones sin ánimo de lucro, incluidas las organizaciones con fines como la salud pública.

7. En el ámbito de la política pesquera, se remarca que, el Consejo mediante el Reglamento 2022/109 de 27 de enero previó, para el año en curso, las posibilidades de pesca de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión. Asimismo, el Reglamento 2022/2056 de 19 de octubre determinó las medidas de conservación y ordenación que los buques pesqueros de la UE deben respetar sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces altamente migratorios cuando faenan en la zona de la Convención de Pesca del Pacífico Occidental y Central.

8. En el entorno de la contratación pública se destaca la aprobación del Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de junio. Este acto instaura medidas destinadas a mejorar el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países. Instituye, además, procedimientos para que la Comisión lleve a cabo investigaciones sobre supuestas medidas o prácticas de terceros países contra los operadores de la Unión, e inicie consultas con los terceros países en cuestión. Permite también que la Comisión imponga contramedidas en relación con tales acciones o prácticas de terceros países, con el fin de restringir el acceso de operadores económicos de terceros países a los procedimientos de contratación pública de la Unión.

9. En la política de salud se debe mencionar al Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud. El texto surge a raíz de la experiencia adquirida durante la pandemia de Covid-19 y con el fin de facilitar una adecuada preparación y respuesta en toda la Unión ante las amenazas sanitarias transfronterizas. Entendiendo por amenazas transfronterizas, los peligros graves para la salud de origen biológico, químico, medioambiental o desconocido que se propaga o conlleva un riesgo considerable de propagación a través de las fronteras nacionales de los EM y que puede requerir coordinación a nivel de la Unión para asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana. Para ello se crea un Comité de Seguridad Sanitaria (CSS) compuesto por representantes de los EM, que tiene encomendadas, entre otras, y en coordinación con la Comisión, las actividades de planificación de la prevención, preparación y respuesta ante las amenazas a la salud, así como la comunicación de riesgos y crisis y las respuestas de los EM ante amenazas transfronterizas graves para la salud.

En el mismo sentido, el 24 de octubre, se adoptó el Reglamento (UE) 2022/2372 del Consejo relativo a un marco de medidas para reforzar el suministro de las contramedidas médicas en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión. Entre éstas se prevé la constitución de un Consejo de Crisis Sanitarias (CCS) que garantizará, cuando se presente una amenaza, la coordinación de la acción del Consejo, de la Comisión, de los órganos y or-

ganismos pertinentes de la Unión y de los EM para suministrar y acceder a las acciones médicas oportunas para hacer frente a la crisis. El CCS estará integrado por la Comisión y por un representante de cada EM, y estará copresidido por la Comisión y por el EM que ejerza la Presidencia rotatoria del Consejo. También participaran, en calidad de observadores, todas las instituciones, órganos y organismos pertinentes de la Unión, como, por ejemplo, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE).

En este sentido subrayar también que el 25 de enero el Reglamento (UE) 2022/123 del Parlamento Europeo y del Consejo reforzó el papel de la EMA en la preparación y gestión de crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios.

10. En el espacio de libertad, seguridad y justicia cabe reseñar la Decisión (UE) 2022/2451 del Consejo de 8 de diciembre mediante la cual Croacia se incorpora plenamente al acervo Schengen. Esto es, desde el 1 de enero de 2023 Croacia tiene acceso al Sistema de Información Schengen (SIS) y desde la misma fecha quedan suprimidos los controles de personas en las fronteras interiores terrestres y marítimas de Croacia con el resto de países que integran el espacio Schengen. La supresión de los controles en las fronteras aéreas interiores se pospuso hasta el 26 de marzo del mismo año.

Continuando con el desarrollo del acervo Schengen se debe señalar el Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo de 9 de junio. Este acto regula el establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen. La cuestión consiste en reforzar las fronteras exteriores de la UE ante la ausencia de un control fronterizo entre los EM. Se requiere no sólo medidas compensatorias por la ausencia de controles en las fronteras interiores, sino también un marco de seguimiento sólido que evalúe la eficacia de los controles sin olvidar la necesidad de garantizar un alto nivel de seguridad, justicia y protección de los derechos fundamentales, incluida la protección de los datos personales. El Reglamento instaura un mecanismo de evaluación y seguimiento con la finalidad de asegurar que los EM apliquen el acervo de manera eficaz, eficiente y correcta, para mantener la confianza mutua en los controles efectuados en las fronteras exteriores para por los EM y cerciorar el buen funcionamiento del espacio Schengen, sin fronteras interiores.

11. Finalmente, en la esfera de la cooperación penal, la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo de 28 de noviembre tiene como finalidad acreditar la efectiva aplicación de la política de la UE en materia de medidas restrictivas. El art. 215 TFUE, permite al Consejo adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, o adoptar medidas que prevean la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países. Ahora bien, el incumplimiento de tales medidas debería llevar aparejada una sanción efecti-

va y disuasoria. Mediante esta decisión su incumplimiento deberá identificarse como un ámbito delictivo que satisface los criterios del art. 83 apartado 1 del TFUE, es decir que se caractericen por ser de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Sylvia Martí Sánchez
Letrada de las Cortes Generales

I. Introducción

Los últimos años han estado marcados por acontecimientos extraordinarios que tienen al mundo en un sobresalto permanente. Primero fue la pandemia de la Covid-19 y ahora lo es la invasión rusa de Ucrania. La pandemia impactó en la vida parlamentaria impulsando a las cámaras a hacer un esfuerzo tecnológico sin precedentes y a limitar aforos hasta que se pudo retomar la normalidad. Tras ello, la pandemia siguió planeando sobre la actividad de la Cámara, ya que eran numerosas las iniciativas que se debatían para paliar las consecuencias socioeconómicas generadas por aquella. Sin embargo, la guerra de Ucrania no ha tenido el mismo efecto monopolizador de la temática que tuvo la pandemia. En 2022 hemos visto un Senado en el que la mayoría de las iniciativas que se debaten tienen un marcado carácter territorial, como tenderemos ocasión de comprobar en los siguientes epígrafes.

II. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

A efectos expositivos conviene aclarar, en primer lugar, que entendemos por iniciativas de contenido autonómico, no aquellas que tienen una incidencia en las Comunidades Autónomas, que serían la mayoría, sino aquellas cuyo objeto se refiere específicamente a la articulación del sistema autonómico o a una Comunidad Autónoma en particular, sin perjuicio de mencionar también, por su indudable interés territorial, las iniciativas referidas con carácter general a las entidades locales. Las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en el pleno en 2022 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.

II.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, es curioso observar cómo algunos años la inmensa mayoría de las preguntas formuladas al Gobierno versan 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, mientras que otros años se detecta el patrón inverso. 2022 ha sido un año en el que la mayoría de este tipo de iniciativas afectan a territorios muy concretos.

Comenzando por las preguntas relacionadas con el conjunto del territorio, son muy escasas, pudiendo mencionar quizás las relacionadas con la inmigración. Así, se ha preguntado al Gobierno por las medidas a adoptar desde el Ministerio del Interior en relación con los dramáticos hechos ocurridos en la valla de Melilla.

A diferencia de otros años, no se han formulado preguntas que afectaran al sistema autonómico y a su articulación competencial y financiera, ya que esto ha sido objeto de otro tipo de iniciativas parlamentarias.

La mayoría de las preguntas se han centrado 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), aparte, por supuesto de las ayudas por fenómenos meteorológicos, como temporales. En relación con Comunidades Autónomas concretas se ha preguntado por Andalucía (embalses, conexiones de infraestructuras, potenciación del sector industrial, recuperación del litoral, indultos a los condenados por el caso ERE, inversiones del Estado, campañas de promoción y hortalizas de Almería), Castilla y León (políticas de descentralización para territorios especialmente afectados por la despoblación, infraestructuras de Burgos, devolución de adeudo de IVA), Navarra (selección y provisión de puestos de trabajo de personal docente no universitario, transferencia de las competencias de tráfico), Valencia (plan para ayudar al clúster cerámico de Castellón, puertos), País Vasco (mejora del servicio ferroviario de cercanías, traslado del *Guernica* de Picasso a un museo vasco), La Rioja (denominación de origen), Extremadura (daños ocasionados por las luvias), Galicia (infraestructuras viarias), Cantabria (saneamiento general de marismas), Islas Baleares (iniciación de las obras del tranvía en Palma), Cataluña (gestión del programa DUS 5000, amenazas de desahucio en un bloque de viviendas muy concreto, colapso Rodalies, infraestructuras viarias, centros de interpretación del Ebro en Tarragona, canon sobre disposición de residuos, cargas policiales del 1 de octubre de 2017 en Lleida). Quizás en relación con esta última Comunidad Autónoma merezca una mención especial la pregunta sobre la valoración que realiza el presidente del Gobierno de la

actitud del conjunto de su ejecutivo en relación con Cataluña, así como si cree que considerar delito el referéndum de independencia de Cataluña de 2017 es homologable al ordenamiento de la Unión Europea.

II.2. Mociones

Las mociones en pleno implican una toma de posición del conjunto de la Cámara instando al Gobierno a una determinada actuación.

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, 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.

No obstante, el marcado carácter territorial de muchas iniciativas, también se han abordado por esta vía cuestiones que sin duda afectan al conjunto del territorio, como es la de las rebajas fiscales o la financiación autonómica. Se ha abordado también, como en años anteriores, la llegada de la inmigración masiva irregular a las Islas Canarias, así como -esta vez menos recurrente- la crisis humanitaria en la frontera entre Irún y Hendaya. Así mismo, se ha debatido una cuestión que preocupa mucho en la actualidad al conjunto de la sociedad y a la que el Senado no podía ser ajeno: el desarrollo de un plan de prevención nacional contra el suicidio.

II.3. Interpelaciones

De todas las interpelaciones tramitadas este año, la inmensa mayoría se han centrado en tres temas fundamentales: infraestructuras, inmigración y fiscalidad. No entraremos en detalle en relación con las primeras para no abrumar al lector, ya que se han planteado en relación con numerosos territorios. Especial mención cabe hacer a la interpelación sobre el Plan Integral de Seguridad de Ceuta y Melilla, o sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno frente a la llegada masiva de inmigración irregular a las Islas Canarias. Por lo que respecta a fiscalidad, se ha interpelado sobre la publicación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con el sector público estatal, así como sobre la rebaja fiscal impulsada por las Comunidades Autónomas en la Conferencia de presidentes de La Palma.

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.

II.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 2022 se han tramitado al amparo del art. 145.2 de la Constitución dos 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 colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Cantabria en materia de asistencia sanitaria.
- Convenio de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid de desplazamientos entre ambas Comunidades Autónomas en el periodo 2022-2023.
- Protocolo general de actuación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

III. Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas y reforma de estatutos de autonomía

En relación con las iniciativas presentadas en 2022 para su tramitación en la Comisión General de Comunidades Autónomas, no se ha presentado ninguna moción, dato llamativo si lo comparamos con lo que es habitual en otras comisiones, pero explicable teniendo en cuenta que esta comisión apenas se reúne y que los grupos parlamentarios tienen interés en que sus iniciativas se debatan y se voten.

Esto explica también que solamente se haya presentado una pregunta: sobre si la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas conocía los gastos que suponía la organización del I Congreso de Administración Local y Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, con indicación de los miembros de la Delegación del Gobierno en Canarias que acudieron al evento.

En el capítulo de comparecencias del Gobierno en comisión, no se han formulado muchas, pero en cualquier caso podemos dividir las en dos gru-

pos. El primero abarca un conjunto de solicitudes de comparecencia de la ministra de Política Territorial y portavoz del Gobierno para informar de las actuaciones del Gobierno y la Delegación del Gobierno referidas a las inundaciones que tuvieron lugar en 2020 y 2021 y los encuentros con los afectados en relación con tres Comunidades Autónomas: Cantabria, Aragón y Comunidad Foral de Navarra. El segundo grupo haría referencia a iniciativas que afectan a la articulación del sistema autonómico en su conjunto. Se trataría por un lado de la solicitud formulada por el Gobierno -a diferencia de las anteriores- para la comparecencia de la ministra de Política Territorial y portavoz del Gobierno para informar sobre el impulso del modelo de cogobernanza entre Administraciones Públicas. En la misma línea, y como reflejo del impacto de la crisis de la Covid-19, de cuya salida de la misma seguiremos hablando durante años, cabe citar la comparecencia a petición propia, de la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para explicar los progresos relativos al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Esta última comparecencia ha sido de todas las solicitadas, la única celebrada, concretamente el 28 de abril de 2022. Es más, se trata de la única sesión celebrada durante el año que estamos comentando.

Se ha presentado, al amparo del art. 56 bis 3 del Reglamento del Senado una solicitud de convocatoria de la Comisión General de Comunidades Autónomas con el fin de analizar las medidas para corregir la falta de especialistas en medicina familiar y comunitaria. Esta iniciativa se presentó el 21 de diciembre de 2022, por lo que a día de hoy es pronto para dar cuenta de su suerte.

Una última mención haremos a la tramitación de estatutos de autonomía. En 2022 se ha tramitado la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que en la línea de otras reformas tramitadas en 2021 para Murcia, Cantabria e Illes Balears, se trataba de una reforma de objeto muy limitado, centrada en la eliminación del aforamiento para diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno y, en este caso y a diferencia de los anteriormente mencionados, en garantizar el mantenimiento de 14 escaños mínimos por provincia para la elección de las Cortes de Aragón. No olvidemos que Aragón padece especialmente la evolución demográfica consistente en la pérdida de población de las zonas rurales. 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 la reforma estatutaria se debatió 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 el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía, de 30 de septiembre de 1993). La reforma ha visto la luz como Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

IV. 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. Al margen de ello, todos los conocedores de la actividad del Senado, saben que, probablemente por la atmósfera más sosegada, uno de sus puntos fuertes es el desarrollo y los informes que se aprueban en sus ponencias de estudio. Son dignas de mención, en primer lugar por la calidad del trabajo al que contribuyen tanto senadores y personal de la Cámara, como -muy decisivamente- los comparecientes que permiten aunar los esfuerzos de las instituciones con la sociedad civil. En segundo lugar, tengamos en cuenta que los temas que se tratan en estas ponencias de estudio, aunque no sean específicamente autonómicos, están entre las preocupaciones de la sociedad española. Así se ha trabajado en ponencias de estudio para la adopción de medidas que garanticen la inclusión financiera en el mundo rural; para el análisis del impacto de género de la crisis de la Covid-19, para el estudio del fenómeno de la sustracción de recién nacidos y para el examen de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

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 tener 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. Lo hemos mencionado ya en relación con las ponencias de estudio, pero lo vemos también en las comparecencias que se celebran en comisión y en otro tipo de actos que tienen lugar en el Senado, aunque no quepa calificarlos como actividad parlamentaria propiamente dicha. Cabe mencionar, por ejemplo, aunque se trata de un mecanismo de cooperación entre gobiernos, el hecho de que según el Reglamento de la Conferencia de presidentes la sede sea la Cámara Alta, sin perjuicio de que sea posible que celebre sus reuniones en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía, como ha ocurrido en 2021 al celebrarse en la isla de La Palma. 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 de 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

Continuidad, aunque con un número levemente menor de reuniones, fue la nota dominante a lo largo de 2022 en la dinámica de los órganos mixtos de colaboración intergubernamental entre Estado y Comunidades Autónomas. Se celebraron un número levemente inferior de reuniones, 155, catorce menos que en 2021. El CISNAS (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) siguió siendo el órgano de colaboración con mayor número de reuniones en 2022, concretamente 22, continuando, como ocurriera en 2021, con la gestión pandémica, aunque reduciendo en 2022 su número de sesiones a algo menos de la mitad que en la anualidad anterior, pasando de las 57 que celebró en 2021, a “solo” 22 en el año objeto del presente informe. Volvió a cobrar vida la desigualmente funcional CARUE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea) tras su inactividad en 2021, celebrando, eso sí, una única reunión en 2022, con la perspectiva de la próxima Presidencia española de la Unión Europea.

La Conferencia de presidentes volvió a números “habituales” de reunión, una sola en la Isla de La Palma, el 13 de marzo, una menos que en 2021, tras el récord de 17 reuniones (telemáticas) debidas, lógicamente, a la excepción que supuso la compleja gestión de la pandemia, teniendo en cuenta que la segunda de 2021 tuvo también como trasfondo y motivo la toma de decisiones relacionadas, una vez más, con la gestión de la pandemia.

Continuidad de dicha gestión, continuidad (también) en la aplicación del PRTR, aunque con la “desaparición” funcional de la Conferencia Sectorial homónima creada en 2020, y su reemplazo en cometidos de coordinación horizontal por la COSMERECE (Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios), son las notas definitorias de la dinámica general de los órganos mixtos de colaboración en 2022.

En cuanto a los foros bilaterales, nuevamente hubo reunión de Comisiones Bilaterales (una vez más se produjo en el caso de Cataluña, a las que sumaron sesiones de los órganos homólogos del Estado con Asturias y con Canarias). Igualmente, hubo este año trasposos competenciales (a Baleares y Canarias, de la gestión de los litorales respectivos; a Navarra y País Vasco, de la gestión del

Ingreso Mínimo Vital en el marco de la unidad del Sistema de Seguridad Social). Y, finalmente, y una vez más con cifras prácticamente iguales a las de 2021 (en 55 ocasiones), se alcanzaron en 2022 54 acuerdos por la vía del art. 33.2 LOTC, para prevenir la formalización de impugnaciones competenciales de normas estatales o autonómicas ante el Tribunal Constitucional.

2. La Conferencia de presidentes de La Palma (13 de marzo). La aprobación del nuevo Reglamento de la CONFEPRES

Tan solo una vez se reunió en 2022 la Conferencia de presidentes (CONFEPRES), frente a las dos veces en que lo hizo durante en 2021, y las diecisiete sesiones en 2020 para la gestión de la pandemia. Ya en 2021, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS) “había tomado el testigo” de la CONFEPRES, situación que, como se verá al examinar la dinámica de este órgano, se mantuvo, como era de esperar, en 2022.

Simbólicamente, la reunión tuvo lugar en la Isla de La Palma el 13 de marzo, tras la erupción del volcán, que aprobó su nuevo Reglamento con el fin de agilizar el ejercicio de sus funciones, y asimismo supuso un impulso de la cooperación interadministrativa en lo relativo a emergencias y protección civil. Se formaliza en el nuevo Reglamento (publicado oficialmente mediante Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, BOE núm. 79, de 2 de abril de 2022) la organización, estructura y funcionamiento de la Conferencia de presidentes, para garantizar su continuidad y estabilidad. Se instituye el Comité Preparatorio de la Conferencia, presidido por el Ministerio de Política Territorial y compuesto, además, por los consejeros autonómicos. Se prevé una Secretaría General y una Oficina de la Conferencia de presidentes. Y también se dispone la asistencia del presidente del Senado y del presidente de la FEMP a la CONFEPRES.

Asimismo, se introducen nuevas previsiones relativas a la relación entre la Conferencia de presidentes con las conferencias sectoriales, incluyéndose la figura de los objetivos plurianuales, y la opción de crear conferencias multisectoriales cuando se traten asuntos de competencia de varias de aquellas. Asimismo, se prevé la creación de una plataforma tecnológica de colaboración, con el fin de facilitar las relaciones interadministrativas entre Estado y Comunidades Autónomas.

Del nuevo Reglamento de la CONFEPRES, puede, pues, destacarse la nueva posibilidad de la iniciativa autonómica para la convocatoria del órgano, o a petición del Senado, innovaciones importantes ambas en el diseño de los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Además, se refuerza la preparación de las sesiones, a través de un Comité con presencia estatal y autonómica, y se crea la Oficina de Apoyo Técnico.

Igualmente, se modifican el procedimiento de elaboración del orden del día y el quórum de votación de acuerdos y recomendaciones, y se dispone la

presencialidad de las reuniones (con el Senado como su sede habitual, no reñida con la posible celebración en cualquier otro lugar del país). De otra parte, se prevén la agilización de plazos de convocatoria y de celebración de las sesiones o la posible utilización de la videoconferencia, y la CONFEPRES podrá acordar directrices de funcionamiento para las Conferencias Sectoriales, y estas, a su vez, solicitar (por unanimidad) la inclusión de un asunto en el orden del día de la propia CONFEPRES.

Finalmente, destacar que el Senado habrá de constituir un foro estable de debate sobre el modelo de emergencias de Protección Civil, como precisamente se acordó durante la CONFEPRES de La Palma en 2022.

3. Órganos multilaterales de cooperación (Conferencias Sectoriales; CARUE)

3.1. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS)

En 2022, la CISNAS continuó teniendo entre sus ejes de actuación la gestión pandémica, en línea de continuidad con 2021, cuando “tomó el testigo” a este respecto de la Conferencia de presidentes, que extraordinariamente había elevado a este fin el número de sus reuniones durante el estado de alarma y los picos sucesivos de la Covid-19. Este año, los focos de atención a este respecto fueron la vacunación Covid-19, presente en prácticamente todas las reuniones, así como, nuevo factor de riesgo epidémico surgido a lo largo del año, la estrategia y actuación frente a la “viruela del mono”. En todo caso, la agenda del CISNAS, volvió a temas de gestión sanitaria “ordinaria” o “no pandémica”, por así decirlo, y continuó con la territorialización de fondos del PRTR (además de las habituales de créditos presupuestarios, asimismo, “ordinarios”, de los PGE). Los temas tratados por el CISNAS en 2022 pueden sintetizarse y clasificarse en los siguientes grupos temáticos:

A) Acuerdos:

- Calendario de vacunación para 2023
- Norma para la certificación de los equipos PROA hospitalarios y comunitarios
- Plan Estratégico de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS 2022-2025
- Acuerdo sobre la declaración de actuaciones coordinadas frente a la viruela del mono: registro de vacunación y recomendación
- Acuerdo sobre monitorización y priorización de pacientes con diabetes mellitus tipo 2 que sigan terapia
- Aprobación del informe Anual Violencia de Género 2021 y creación de la Comisión del CISNAS frente a violencia de género infantil y a adolescentes

B) Aprobación y/o aplicación de Planes y Programas:

- Plan de Trabajo de Transformación Digital de la Atención Primaria y criterios de selección de proyectos, Estrategia de Salud Pública, Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria, Programa de desarrollo de políticas de cohesión sanitaria, de formación para facultativos y de educación sanitaria para el uso racional de los medicamentos y al Plan Nacional de Donación de Médula Ósea, estrategias frente a enfermedades raras y enfermedades neurodegenerativas incluida la ELA (2.818.070 euros), para el Plan de Acción de Salud Mental (16.000.000 euros), para mejora del sistema de información del SNS
- Plan estratégico 2022-2024 del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN)
- Estrategia de Salud Cardiovascular
- Estrategia de Vigilancia de Salud Pública
- Estrategia en Salud Pública

D) Territorialización de créditos presupuestarios del ministerio para los siguientes Planes y Programas:

- Plan de Salud Mental 2022-2024, Plan INVEAT (inversión en equipos de alta tecnología en el SNS), programa de reasentamiento y reubicación de refugiados, Plan anual de trabajo 2022 de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud, atención sanitaria a personas desplazadas de Ucrania en el marco del conflicto armado, Estrategia de Autosuficiencia en Plasma (2.000.000 euros), desarrollo del SIVAIN (Sistema de Información de Vacunaciones e Inmunizaciones, 6279771,21 euros), Programa de desarrollo de medidas para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad del SNS (40.000.000 euros), distribución de 38 millones de euros a los siguientes programas: consolidación de la medicina personalizada de precisión en el SNS, financiación de programas de políticas de cohesión sanitaria, de formación para facultativos/as médicos/as, odontólogos/as, farmacéuticos/as y enfermeros/as, programa de educación sanitaria de la población para el uso racional de los medicamentos, Plan Nacional de Donación de médula ósea; asignación 6 millones en 2022 y otro tanto en 2023 para prevención del cáncer y promoción de la salud

B) Distribución de fondos del PRTR:

- Distribución de fondos del PRTR (formación de Profesionales Sanitarios), - distribución de crédito a las Comunidades Autónomas con cargo al presupuesto del Ministerio de Sanidad y en el marco del componente 18 “Formación de profesionales sanitarios en el ámbito de los planes de formación continuada” (C18.I4), del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia (PRTR), Información acerca de Proyectos sobre “Transformación digital de la asistencia sanitaria en la atención primaria y comunitaria” del PERTE de Salud de Vanguardia

- Aprobación del acuerdo de distribución de fondos a las Comunidades Autónomas para el sistema de información de la Red de Vigilancia en Salud Pública en el marco del componente 18 “Aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanitarias” (C18.I3), del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España
- C) Gestión y actualización de prestaciones, centros y servicios y servicios, política y gestión farmacéutica, y política de personal:
- Cartera de servicios comunes del SNS y procedimiento para su actualización
 - Ampliación de los servicios de salud bucodental en la cartera de servicios del SNS
 - Creación y desarrollo de un sistema de vacunaciones en España
 - Márgenes comerciales de dispensación de medicamentos, y autorización de ciertos medicamentos
 - Oferta y necesidad de Especialistas Médicos en España 2021-2035
 - Nuevas designaciones de Centros, Servicios y Unidades de Referencia del SNS
 - Designación de nuevos centros propuestos por las Comunidades Autónomas para la utilización de los medicamentos CAR-T en el SNS
 - Novedades de la Orden de convocatoria de plazas de Formación Sanitaria Especializada 2022-2023
 - Oferta de plazas de Formación Sanitaria Especializada de especialidades deficitarias 2022-2023
 - Reducción de temporalidad en el empleo público sanitario tras la Ley 20/2021
 - Tramitación prioritaria de solicitudes de reconocimiento de títulos de especialista en ciencias de la salud obtenidos en estados no miembros de la UE
- D) Información y/o debate sobre iniciativas y proyectos normativos:
- Negociaciones para la modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, y las previsiones de su tramitación como RDL
 - Anteproyecto de Ley de consolidación la equidad, universalidad y cohesión del SNS

- Anteproyecto de ley por el que se regula la Agencia Estatal de Salud Pública
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios de calidad y seguridad de las unidades asistenciales de radioterapia
- Proyecto de Orden por la que se establece el sistema de información HEBAR como herramienta epidemiológica ambiental basada en el control de las aguas residuales
- Información sobre avances en Proyecto de Real Decreto-ley por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud
- Proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 1093/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el conjunto mínimo de datos de los informes clínicos del SNS
- Proyectos de Órdenes de creación de la Comisión Interministerial de Biomonitorización Humana, y de bases reguladoras de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para programas para VIH y otras ETS para programas de prevención y control

E) Asuntos varios de interés y ámbito funcional del CISNAS:

- Intervención del secretario general de Universidades sobre los criterios de acreditación de la ANECA y sobre la homologación de títulos de grado (en sesión conjunta con la Conferencia Sectorial de Educación)
- Programa de la especialidad de medicina de familia y comunitaria y criterios de acreditación de unidades docentes(en sesión conjunta con la Conferencia Sectorial de Educación)
- Informe sobre definición de Covid-19 persistente del estudio CIBER-POSTOVID

3.2. Consejo de Política Fiscal y Financiera (COPFF)

Una única sesión celebró el COPFF, el 27 de julio, la primera en formato presencial tras la pandemia. Continuando con la tendencia en los últimos años, se anunció un nuevo récord de financiación de las Comunidades Autónomas (algo más de ciento treinta y cuatro mil trescientos treinta y cinco millones de euros), incrementándose la cifra un 24% con respecto a 2022, con más de veintiseis mil millones de euros adicionales la cifra de la anualidad anterior: algo más de ciento veinticuatro mil doscientos noventa y un mil millones procedentes de entregas a cuenta, junto a casi once mil millones por la liquidación de 2021, todo lo cual ha significado un aumento del 40% de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común durante el último quinquenio en comparación con el anterior.

No obstante, el incremento de financiación encontró las dudas de las Comunidades Autónomas con gobierno popular, especialmente Madrid, acu-

sando de un incremento de gasto sin considerar que aún no se ha alcanzado el PIB de los años anteriores a la pandemia, con el consiguiente riesgo de dar lugar a inflación. Por su parte, Andalucía solicitó la renovación del modelo de financiación autonómica, pese a los retos del Covid-19 y del conflicto en Ucrania, mientras que Cataluña valoró positivamente el incremento de dotación financiera para permitir la mejora de medios de los servicios públicos y los servicios sociales en momentos de enorme complejidad.

El incremento en la dotación financiera no fue óbice para que prácticamente todas las Comunidades Autónomas reclamasen una mayor financiación. Comunidades con Gobierno socialista (Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, y Comunidad Valenciana) solicitaron la creación de un fondo para afrontar los efectos del exponencial aumento de la inflación, que tomara el testigo del Fondo anticovid-19 de los dos ejercicios antecedentes. Mientras que Comunidades Autónomas con gobierno popular criticaron la infrafinanciación de ciertos territorios, reclamaron la reforma del conjunto del modelo de financiación autonómica no foral, y, mientras tanto, el establecimiento de un fondo transitorio para reequilibrar los déficits de financiación considerando la deuda acumulada a cada comunidad como consecuencia de las infrafinanciaciones (Andalucía, Murcia, por ejemplo, por citar autonomías gobernadas por los populares) a que da lugar el actual modelo.

Por otra parte, se mantuvo por la Comisión Europea la cláusula de salvaguardia, que congela las exigencias presupuestarias del Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento, si bien el déficit español se redujo en más del sesenta por ciento, pasando al 3,9% del PIB, con respecto a algo más del 10% que alcanzó en 2020. La congelación europea del PEC dio lugar a la sustitución, por el Ejecutivo central español, de los objetivos europeos de estabilidad por tasas de referencia en cuanto a déficit, elevándose hasta el 0,3 por ciento para 2023 con respecto a la inicialmente prevista del 0,1 en el Programa de Estabilidad que el Gobierno presentó en abril a Bruselas con carácter previo a la sesión del COPFF. Esta diferencia de dos décimas extra a las Comunidades Autónomas (no forales) fue asumida por la Administración General del Estado.

No obstante, casi todas las Comunidades Autónomas estimaron insuficiente esta cifra de flexibilización de la tasa de referencia de endeudamiento para los presupuestos autonómicos del 0,1% al 0,3%, por cuanto la del Estado es del 3,2% (como argumentaron Castilla-La Mancha y Canarias, pese a tener Gobierno del mismo color político que el central). Comunidades de gobierno popular también consideraron insuficiente este nuevo margen más amplio de endeudamiento, alegando la necesidad de que el Gobierno central comience por disminuir su endeudamiento. Extremadura, en cambio, consideró positivo el nuevo margen para enfrentar la nueva situación macroeconómica y mantener los servicios públicos.

En cambio, la Comisión de expertos nombrada en febrero de 2017 por el Gobierno para el estudio de la reforma del modelo de financiación autonó-

mica continuó inactiva. Pese a los trabajos realizados durante la anualidad anterior, la falta de inclusión en el orden del día de punto alguno al respecto en esta única reunión del COPFF en 2021 hace pensar que dicha reforma probablemente no tenga lugar en la actual legislatura estatal.

3.3. Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE)

Volvió a reunirse la CARUE en 2022, tras la falta de reuniones del plenario durante la anualidad precedente, siendo en diciembre de 2020 la última reunión para abordar las consecuencias derivadas del Brexit. Esta vez, la reunión tuvo lugar por primera vez fuera de Madrid, en el Palacio de Artaza de la localidad de Leioa (Bizkaia), en formato presencial, el 29 de julio. La reunión se corresponde con el interés que las Comunidades Autónomas habían planteado en torno a la Presidencia española de la UE (en el caso extremeño, además, al darse la circunstancia de que su presidente se halla al frente de la delegación española en el Comité de las Regiones). La sesión (número 65) de la CARUE, presidida por la ministra de Política Territorial, contó con la presencia del ministro de Asuntos Exteriores, además, claro está, de los consejeros autonómicos con responsabilidades relacionadas con los asuntos comunitarios, entre los que la consejera vasca de Gobernanza Pública y Autogobierno, además, desempeñó funciones de anfitriona del encuentro institucional.

La finalidad fundamental de esta sesión de la CARUE, como se ha anticipado, fue la preparación de la próxima (quinta ya) Presidencia española de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023. Se informó desde el ministerio que, durante dicha Presidencia, tendrán lugar reuniones en 25 localidades españolas, y, en general, en todas las Comunidades Autónomas. La finalidad fue permitir que todas las Comunidades Autónomas dispongan de antelación suficiente para elaborar y presentar propuestas informo de que se celebrarán reuniones en 25 ciudades de todas las Comunidades Autónomas, según una lista elaborada por el Comité Organizador de la Presidencia Española de la UE (adscrito a la Presidencia del Gobierno), en coordinación con las Comunidades Autónomas y respectivas autoridades locales.

Durante la sesión, se planteó la petición de la Comunidad del País Vasco de participar en la formación del Consejo de Economía y Finanzas, y de Justicia y Asuntos de Interior (en su dimensión relativa a cuestiones de policía y seguridad, dadas las atribuciones de la Comunidad Autónoma en materia de policía autonómica y seguridad pública).

3.4. Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (COTERSSAAD)

11 sesiones celebró en 2022 el COTERSSAAD. Sin duda, la cuestión central fue la compleja y discutida aprobación del Acuerdo del COTERSSAAD de criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Con meses de ne-

gociaciones, y un intento fallido en mayo, el acuerdo se aprobó en la sesión de julio por 10 votos contra 9 (apoyaron las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Navarra y Valencia, además de la Ciudad Autónoma de Melilla; se opusieron las Comunidades Autónomas de gobierno popular, País Vasco y Cataluña).

Asimismo, el acuerdo contó con el desacuerdo de empresas del sector y organizaciones de familiares, pero con el apoyo de organizaciones representativas de gerontólogos y geriatras, de las organizaciones de mayores y de personas con discapacidad (CEOMA y CERMI, respectivamente). El motivo básico de discrepancia de casi la mitad de las Comunidades Autónomas y de las empresas privadas del sector fue por considerar excesivamente ambicioso el contenido aprobado del acuerdo, dirigido a humanizar y modernizar las residencias de mayores: concretamente, el aumento de la ratio de personal cuidador, el amplio número de habitaciones individuales por centros, y la reducción de plazas totales de estos con el objetivo de que tengan un ambiente más hogareño, con la organización de unidades de convivencia (con sus propias estancias, personal y servicios) de no más de 15 personas. Otra objeción, como la de Castilla-La Mancha, fue la ausencia, a su juicio, de garantía, a largo plazo, de la financiación necesaria.

El otro gran tema a destacar, en la dinámica del COTERSSAAD en 2022 fue la adopción, el 21 de diciembre, del acuerdo para la modificación del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En síntesis, se pone fin a las reducciones presupuestarias del Sistema de Atención a la Dependencia introducidas en 2013, para aumentar importes mínimos y máximos de las correspondientes ayudas, suprimir condiciones restrictivas de acceso a prestaciones para los cuidados en el ámbito familiar, aumentar servicios y horas de atención a domicilio, con un ámbito potencial de personas beneficiadas de aproximadamente 700000. No obstante, las Comunidades Autónomas con gobierno popular reclamaron al ministerio que financie el 50% del SAAD, y criticaron que la financiación ofrecida se limita al período presupuestario en curso.

Asimismo, se procedió a la territorialización y distribución de fondos entre Comunidades Autónomas: Fondo Social Europeo Plus FSE+, Prestaciones básicas en la línea de protección a la familia y atención a la pobreza infantil, Plan de Desarrollo Gitano, dotaciones del PRTR (con la abstención, en la distribución acordada en mayo, de 7 Comunidades Autónomas), acuerdo sobre concesión de subvenciones a programas de interés general con cargo a la asignación del 0,7% del IRPF y del IS, asignación y reparto de 900 millones de euros para proyectos en materia de economía de los cuidados y políticas de igualdad e inclusión social.

Otros acuerdos del COTERSSAAD fueron los relativos a la finalización de la estadística semanal de residencias y Covid-19, a la creación de un grupo de trabajo para abordar la situación derivada de la falta de profesionales con formación en el ámbito del SAAD, el Acuerdo Marco para la Estrategia Sinhogarismo 2023-2030, así como, por último, la información acerca de la elaboración de la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad.

3.5. Conferencias Sectoriales de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios (COSMERECE), y de Reto Demográfico (COSREDEM)

Tres sesiones celebró la COSMERECE, dando continuidad en 2022 a la actividad desplegada desde su constitución en el año precedente. Con presencia de la FEMP, y, en su última reunión en diciembre, también de la CNMC, la conferencia fue escenario de la presentación de la coyuntura económica y Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (el despliegue del llamado “Marco Paraguas” para que Comunidades Autónomas y entes locales concedan ayudas a empresas), debatió el estado de situación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el compromiso de incrementar la cooperación en el despliegue de inversiones y reformas.

Se informó acerca de las iniciativas legislativas en marcha en los campos propios de la conferencia, como las Leyes Crea y Crece, de Startups, y de Reforma Concursal, así como de las aportaciones de las Comunidades Autónomas de cara a la configuración del Plan Nacional de Reformas de España con vistas a su envío a la Comisión Europea en el ámbito del Semestre Europeo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se elaboró un Catálogo de Buenas Prácticas regulatorias para el fomento de la actividad empresarial. Se informó del estado de los PERTE, y de la creación de un Program de Redes Territoriales de Especialización Tecnológica (RETECH), con más de 500 millones de euros de dotación, para proyectos autonómicos que, precisamente, no puedan enmarcarse en los PERTE.

En la última reunión del año, en diciembre, se constituyeron grupos de trabajo de la conferencia, para el fomento de la regulación con impacto económico y para el desarrollo de la Ley de Creación y Crecimiento de Empresas aprobada en septiembre: Comisión Local de Mejora Regulatoria, Grupo de Trabajo Unidad de Mercado, y el Observatorio de Buenas Prácticas para la Mejora de la Regulación.

Por lo que respecta a la COSREDEM, en su única sesión de 1 de septiembre, alcanzó por unanimidad sendos acuerdos, ambos de reparto y territorialización de fondos: de una parte, de algo más de 55 millones de euros del Fondo de Cohesión Territorial para financiar inversiones autonómicas en dinamización territorial y bioeconomía destinados a municipios enclavados en áreas con problemas de reto demográfico: aprovechamiento silvícola, ganadería extensiva, producciones forestales y turismo sostenibles, así como

iniciativas de cooperación interadministrativa y proyectos que generen oportunidades en las zonas con retos demográficos.

3.6. Conferencias Sectoriales de Igualdad (CSI), y de Infancia y Adolescencia (CSIA)

A lo largo de las 6 sesiones que celebró la Conferencia Sectorial de Igualdad (CSI) en 2022, sobresale el acuerdo unánime para la puesta en marcha de los mecanismos dirigidos a la renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, con arreglo al dictamen aprobado parlamentariamente en noviembre de 2021 por la mayor parte de los Grupos Parlamentarios. A este efecto, se acordó la creación de un Grupo de Trabajo del PEVG, así como la elaboración de un Catálogo de Buenas Prácticas para las políticas y proyectos elaborados por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en el marco del Pacto, como referencia a las políticas públicas futuras al objeto de reforzar la respuesta institucional.

Asimismo, se aprobó unánimemente un nuevo modelo de acreditación para víctimas de trata y explotación sexual, de conformidad con el Convenio de Varsovia, del que España es parte formal desde 2009. En síntesis, se exime de la necesidad de previa denuncia policial ni sentencia judicial firme, permitiendo el acceso de las víctimas a derechos sociales, económicos (incluido IMV), habitacionales, y de respaldamiento integral de la persona, mediante reconocimiento de las entidades competentes en la materia. También se acordó que el ministerio inicie trámites con vistas a la suscripción, con el ministerio de Asuntos Exteriores (competente para la repatriación), de un Protocolo de traslado y retorno de las víctimas españolas de violencia contra las mujeres que se hallen en el exterior, junto a criterios y pautas de actuación de las diversas instancias administrativas implicadas (Consulados, Unidades de Violencia de Género en Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, grupos de trabajo, autoridades autonómicas competentes).

Igualmente, se aprobó un nuevo Reglamento de la CSI, actualizando menciones a órganos administrativos, y estableciendo la posibilidad de reuniones telemáticas, habida cuenta de las positivas experiencias al respecto durante lo peor de la pandemia. Por último, cabe destacar las habituales decisiones sobre territorialización de fondos y créditos presupuestarios entre Comunidades y Ciudades Autónomas:

- Acuerdo sobre los criterios de reparto y distribución de créditos destinados, respectivamente, a programas de asistencia social para mujeres víctimas de violencia de género, para la implementación de planes personalizados de atención y desarrollo de actuaciones en relación a otras formas de violencia contra las mujeres, y para el apoyo a víctimas de agresiones y/o abusos sexuales
- Acuerdo sobre los criterios de reparto y distribución resultante entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla del crédito para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género

- Acuerdo sobre los criterios de reparto y distribución del crédito para el desarrollo del Plan Corresponsables
- Acuerdo por el que se autoriza la propuesta de distribución territorial para la ejecución de créditos presupuestarios destinados al desarrollo del Plan “España te Protege (III) contra la violencia machista para la creación de centros de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual” por importe de 46.200.000 euros, procedentes del PRTR y los fondos europeos “Next Generation”
- Acuerdo sobre los criterios de reparto y la distribución del crédito para formación especializada de profesionales en materia de la prevención y la detección de la explotación sexual en menores

Por lo que respecta a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA), implantada en 2021, tuvo una profusa actividad, cuantitativamente representada por las diez veces que celebró sesión en 2022, y cualitativamente por los acuerdos adoptados. Se aprobó el Plan de Acción contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, el Plan de Acción estatal de la Garantía Infantil, y el Plan de Implementación de la LOPIVI (Ley Orgánica de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia), el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada, y se informó acerca de la implementación del Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea. Asimismo, se procedió a la territorialización de créditos presupuestarios y fondos, incluyendo los dedicados a la protección de menores desplazados a España como consecuencia del conflicto bélico en Ucrania.

3.7. Conferencias Sectoriales de Educación (COSED) y General de Política Universitaria (CGPU)

Las ocho sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación (COSED) se centraron en cuestiones habituales de este órgano, tras el trabajo dedicado en el año anterior a la implantación y desarrollo de la LOMLOE. Así, se informó sobre los Proyectos de Reales Decretos sobre el reglamento de ingreso y de nuevas especialidades en cuerpos docentes, y sobre integración en el de profesores de secundaria del cuerpo a extinguir de profesores técnicos de formación profesional, junto con propuestas para la mejora de la profesión docente, el marco de referencia de la competencia digital docente, estabilización de profesores “interinos” como consecuencia de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público.

En lo que respecta a territorialización de créditos y fondos, la COSED acordó las correspondientes, respectivamente, a escolarización del alumnado proveniente de Ucrania, los Programas de Cooperación Territorial para el año en curso, de Educación Inclusiva, de Bienestar Emocional en el ámbito educativo, para la creación de centros de capacitación digital (fondos, en este caso, provenientes del PRTR y Fondos Next Generation EU), para impulso

de escolarización en el primer ciclo de educación infantil con nuevas plazas de titularidad pública, y para la financiación de gastos de escolarización de enseñanzas no universitarias de personas desplazadas desde Ucrania.

En cuanto al Consejo General de Política Universitaria (CGPU), en sus dos sesiones celebradas en 2022, una de ellas en formato intersectorial precisamente con la COSED y con el CISNAS (dedicada a las previsiones para el curso académico 2022/2023), el tema destacado fue el debate en torno al Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, donde se puso de manifiesto el desacuerdo de varias Comunidades Autónomas, incluso proponiendo “enmienda a la totalidad”. Así, Murcia y Madrid criticaron que el Anteproyecto era muy genérico, poco innovador, demasiado dependiente del desarrollo reglamentario y, sobre todo, que no afronta los retos universitarios. En particular se critica la falta de dotación financiera, particularmente en lo relativo a la estabilización laboral frente a la precariedad, ni el relevo generacional, dando lugar a una innecesaria reduplicación en la carrera profesional entre funcionarios y laborales. También se criticó que la gobernanza universitaria queda en su práctica totalidad remitida a los estatutos respectivos de cada universidad, con ausencia de pautas comunes, dando lugar a riesgo de dispersión y desigualdades entre las universidades.

En cambio, a diferencia de la anualidad anterior, no hubo sesión del Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación en 2022.

3.8. Resto de Conferencias Sectoriales en 2022

En cuanto a las restantes conferencias sectoriales en 2022, se resumen sus actividades respectivas en el siguiente cuadro, por orden creciente de número de reuniones.

Denominación	Actividad en 2022
Conferencia Sectorial de Consumo	1 reunión. Temas: planificación de las actuaciones de control comunes por las autoridades autonómicas de consumo sobre productos alimenticios y no alimenticios comercializados presencialmente u en línea, y campañas autonómicas mediante la Inspección de Consumo. Información sobre actividad de Grupos de Trabajo de la Conferencia, y sobre proyectos normativos sobre consumo del ministerio: modificación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU) en materia sancionadora
Conferencia Sectorial de Memoria Democrática	1 reunión. Temas: aprobación del Reglamento de funcionamiento de la Conferencia. Informe del ministerio. Territorialización de fondos (3 millones de euros)

Denominación	Actividad en 2022
Conferencia Sectorial de Reto Demográfico	1 reunión. Temas: territorialización de fondos, presupuestarios (Fondo de Cohesión Territorial) y del PRTR. Información sobre políticas de reto demográfico y lucha contra la despoblación
Conferencia Sectorial para Agenda 2030	1 reunión. Temas: presentación y debate en torno a la estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 y trabajos e iniciativas estatales y autonómicas en materia de Agenda 2030
Conferencia Sectorial de Industria y PYME	2 reuniones. Temas: antproyecto de Ley de Industria, Pacto de Estado por la Industria, ejecución del PRTR en las materias propias de la conferencia
Conferencia Sectorial de Pesca	2 reuniones. Temas: decisión sobre Paradas temporales, calendario (cerco y palangre) y financiación de ambas artes, y arrastre, presentación de la Contribución española a las Directrices Estratégicas de Acuicultura Sostenible y Competitiva de la Unión Europea (2021-2023)
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	2 reuniones. Temas: distribución de fondos presupuestarios estatales (incluidos los relativos a políticas activas de empleo) y del PRTR, e Informe sobre: PAPE (Plan Anual de Política de Empleo) 2022, calificación de Centros de Emprendimiento, proyectos normativos en materia de empleo, Plan de Formación Permanente del SNE (Sistema Nacional de Empleo), y Acuerdos de prevención de riesgos laborales
Conferencia Sectorial del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo	2 reuniones. Temas: territorialización de fondos sobre Formación Profesional para el Empleo, fondos de Reskilling y UpsKilling, y para ofertas del Sistema de FP para trabajadores; información acerca del Real Decreto sobre Ordenación del Sistema de FP
Comisión Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	2 reuniones. Temas: presentación, valoraciones y aprobación del Nuevo Plan de Acción 2021-2024, y territorialización de créditos presupuestarios estatales
Conferencia Sectorial de Turismo	2 reuniones. Temas: estrategia y Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, Implementación del PRTR
Conferencia Sectorial de Cultura	2 reuniones. Temas: territorialización de fondos PRTR (Industria Cultural); información sobre el Bono Cultural Joven, el Estatuto del Artista, y participación de España en la Feria del Libro de Fráncfort 2022
Conferencia Sectorial de Deporte	2 reuniones. Temas: territorialización de fondos del PRTR

Denominación	Actividad en 2022
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	3 reuniones. Temas: territorialización de fondos (Fondo del PRTR, estado de situación de líneas de ayudas convocadas en 2021 (Mercados Sostenibles, Zonas Rurales y Fortalecimiento del Comercio en Zonas Turísticas)
Conferencia Sectorial de Transformación Digital	3 reuniones. Temas: estado de implementación del PRTR en los ámbitos materiales de la conferencia, Estado de situación del Documento España Digital 2026, y Proyectos RETECH
Consejo Nacional de Protección Civil	3 reuniones. Temas: plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres Horizonte 2035, Modificación del Reglamento del Consejo (introducción del procedimiento escrito), Año de la Autoprotección (2022), Campaña Municipio Seguro, Informes sobre Planes Especiales de Riesgo Radiológico (Castilla-La Mancha) y Planes de Gestión del Riesgo de Inundación de Demarcaciones Hidrográficas 2022-2027
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	3 reuniones. Temas: aprobación del Reglamento interno de la conferencia, de las estrategias de gestión del alga <i>Rugulopteryx</i> , de incendios forestales, de convivencia del medio rural con el lobo y su conservación, de conservación de plantas protegidas de ambientes rurales, de conservación de aves amenazadas en medios agro-esteparios, y de los Planes de Humedales, de gestión coordinada de Áreas Marinas Protegidas, y de controles de legalidad de la madera comercializada. Informe acerca de Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático, sobre los avances en la coordinación relativa a la Directiva de Nitrato, y acerca de la Directiva de Aguas Residuales. Modificación de los criterios de territorialización de créditos del Plan de Residuos, de Economía Circular y de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), borradores del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas, de la Estrategia para la conservación de la tortuga común y tortugas marinas, del Protocolo de atención a varamientos de cetáceos, del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del Plan y la Estrategia Forestal. Territorialización de créditos para subvenciones autonómicas para las áreas de influencia socioeconómica (AIS) de los Parques Nacionales, para actuaciones de conservación y restauración de la biodiversidad 2022. Actualización y territorialización de fondos del PRTR: rehabilitación de antiguos emplazamientos mineros (90 millones de euros), conservación de la biodiversidad marina (30 millones de euros), protección frente a inundaciones + integración ambiental en núcleos urbanos + PERTE de digitalización del ciclo del agua (174 millones y medio de euros). Creación de un grupo de trabajo sobre educación ambiental en el seno de la conferencia

Denominación	Actividad en 2022
Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	4 reuniones. Temas: aprobación del Reglamento Interno, Informe sobre Anteproyecto de Modificación de la Ley de la Ciencia, Proyecto de Real Decreto relativo al Estatuto del Personal Investigador Predoctoral en Formación, Proyecto de Real Decreto sobre Reglamento del Comité Español de Ética en la Investigación, Acuerdo de Actualización del Mapa de Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares 2021-2024, Implementación del PRTR
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	4 reuniones. Temas: territorialización de fondos (Bono Alquiler Joven y Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025, Implementación del PRTR
Conferencia Sectorial de Justicia	5 reuniones. Temas: asignación de Fondos Justicia 2030 y PRTR, información sobre: Leyes de eficiencia (Organizativa, Procesal y Digital) y de implementación de la Directiva <i>Whistleblower</i> , Esquema Común de Seguridad Laboral en la Administración de Justicia, Convenio marco entre el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias sobre actividades formativas, RPT de la Oficina Judicial y de Justicia en el Municipio, becas para carreras judicial y fiscal, LAJ y Abogados del Estado, financiación de la Administración de Justicia en Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Decisión sobre Estándar de Rehabilitación Sostenible en Edificios Judiciales, apertura del Portal Justicia en Datos, despliegue del nuevo Registro Civil, Digitalización de las Salas de Vistas, y modelos organizativos de referencia
Conferencia Sectorial de Energía	5 reuniones. Temas: situación energética europea, estado del PRTR y PERTE ERHA, aplicación del RDL 14/2022 de medidas de ahorro, eficiencia y reducción de la dependencia del gas natural, información sobre el Plan de Contingencia y estado de situación energética, Plan +SE (Más Seguridad Energética), y tramitación de proyectos de energías renovables
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	7 reuniones: aprobación de la Estrategia Nacional de Gestión Cinegética, análisis del mercado de materias primas tras la invasión de Ucrania, territorialización de fondos estatales y comunitarios (incluidos PRTR en ejecución del Next Generation EU), aprobación de Programas

No se reunieron en 2022 las Conferencias Sectoriales de Unidad de Mercado, Asuntos Locales, Política Patrimonial, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Internacionalización, Política de Seguridad, Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, Agua, Inmigración, Comisión de Salvamento Marítimo, Consejo Nacional del Juego, Comisión de Salvamento Marítimo, Consejo Nacional del Juego. En cambio, se reactivaron las Conferencias Sectorial de Consumo y para Asuntos relacionados con la UE (CARUE). Continúan, pues, conviviendo tendencias aparentemente contradictorias en los órganos mixtos de colaboración: la heterogeneidad en sus ritmos interanuales respectivos de actividad, la irregularidad en la frecuencia de reunión, con “picos” y “valles” (la CARUE es destacado ejemplo de ello), o en varios casos (no todos) la dependencia de la voluntad política de los actores (en especial, de la persona al frente del departamento ministerial estatal correspondiente).

En buena medida, la convivencia de tales tendencias, en teoría contrapuestas, se deben a factores objetivos o materiales que están presentes en unas conferencias sectoriales, pero no en otras. Así, las relacionadas con las políticas de la UE afectantes a importantes sectores económicos y de actividad españoles, como la pesca o la agricultura, tienen constantes y elevados ritmos de actividad por la preparación de la “fase ascendente” y la administración de la “descendente”, en particular allí donde existen importantes ayudas comunitarias, como ocurre con los dos sectores mencionados, agrícola y pesquero.

En otros casos, el factor coyuntural y temporalmente limitado por el propio ámbito para el que son creadas, ayuda a explicar la irregularidad, cuando no el carácter funcionalmente efímero del órgano creado. El ejemplo más claro parece ser la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (COSPRETRRE): en 2021 sirvió de escenario de lanzamiento del plan, pero que, simplemente, no se reunió en 2022. Su papel, una vez lanzado dicho plan, se ha asumido en cada Conferencia Sectorial en cuanto a la ejecución del mismo en su ámbito respectivo, y horizontalmente, como se vio con anterioridad, lo ha desempeñado la Conferencia de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios (COSMERECE).

4. Comisiones bilaterales estatutarias y traspasos de medios y servicios estatales a Comunidades Autónomas

En línea de continuidad con la anualidad antecedente, nuevamente se reunió en 2022 (esta vez en Barcelona; en 2021, lo hizo en Madrid) la Comisión Bilateral entre la Generalitat de Catalunya y el Estado, el 18 de febrero (undécima reunión), con el trasfondo de la votación de ERC contraria a la reforma laboral y la consiguiente tensión política entre los dos gobiernos. Por la parte estatal, la reunión bilateral se vio como vía de reactivación de relaciones mutuas, y por parte catalana como una reunión técnica diferenciada de la Mesa Política de Diálogo, si bien con una no irrelevante agenda de asuntos de interés general.

De esa agenda formaron parte los traspasos de la gestión del Ingreso Mínimo Vital, las becas, o las autovías B-23 y B-30 de acceso y circunvalación de Barcelona. Aunque el Ejecutivo catalán tenía por objetivo el cierre de los dos primeros traspasos, el Gobierno central estuvo dispuesto a avanzar en las negociaciones, sin todavía cerrarlas. A su vez, se descartó por el Govern incluir en el orden del día la cuestión de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2030, origen de una acusada polémica entre los Ejecutivos autonómicos de Cataluña y Aragón. Se reivindicaron también, por parte catalana, traspasos adicionales: entre ellos, el del Centro Meteorológico del Turó de l'Home, o el del Canal Xerta-Sènia para riegos en el área del Ebro. Se acordaron tres comisiones de transferencias para abordar estas cuestiones, así como la cuantificación de varios traspasos sobre “Administración de la Administración de Justicia”.

En este sentido, también debe mencionarse la reunión de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos Estado-Generalitat catalana a principios de marzo. Se trató sobre el calendario de cumplimiento del acuerdo alcanzado en la anterior sesión del órgano, en septiembre de 2018, para la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2017 acerca de la aplicación de la DA.3.^a del Estatuto catalán, para incluir partidas (200 millones en los PGE de 2023, y 159 millones en los de 2024) en compensación del déficit de inversiones estatales en materia de infraestructuras para Cataluña. También se analizó la aplicación de un previo acuerdo del órgano en materia de financiación de la policía autonómica catalana, y se acordó la creación de sendos grupos de trabajo, uno para cuantificar la compensación a fin de equipararla en materia de jubilación anticipada al resto de cuerpos y fuerzas de seguridad, y otro sobre ferrocarriles de cercanías y regionales.

Por su parte, la Comisión Bilateral Estado-Canarias se reunió el 27 de julio, tras 12 años de inactividad, siendo la primera ocasión en que lo hace desde la reforma del Estatuto de Autonomía de dicha comunidad. Junto al traspaso de servicios y medios para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de costas (cuyo acuerdo se alcanzó, en sus detalles, en la Comisión Mixta correspondiente), en la sesión de la bilateral se aprobó un nuevo Reglamento de funcionamiento de la misma en consonancia con el nuevo Estatuto de Autonomía de 2018. El 20 de octubre se reunió, igualmente, la Comisión Bilateral entre Asturias y el Estado, después de dieciocho años de inactividad, con el acuerdo, entre otros, de iniciar negociaciones para el traspaso de los recursos hidráulicos, y de constituir grupos de trabajo sobre infraestructuras pendientes (carreteras, cercanías).

Por lo que respecta a la adopción de decretos de traspasos de servicios y funciones del Estado a Comunidades Autónomas, en 2022, se aprobaron los referentes a la gestión del Ingreso Mínimo Vital (IMV) por lo que respecta al País Vasco (23 de febrero) y a la Comunidad Foral de Navarra (31 de marzo), en ambos casos dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social. Por lo que respecta a la Comunidad Foral, se continúa ne-

gociando el traspaso de las competencias administrativas en materia de tráfico de vehículos y seguridad vial. Asimismo, fue objeto de traspaso la gestión del litoral a las Comunidades Autónomas de Canarias (30 de agosto) y de Illes Balears (17 de noviembre).

En lo que respecta al traspaso en materia del IMV a Navarra y País Vasco, la respectiva comunidad pasa a ejercer las funciones de información, iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos administrativos sobre el derecho a la prestación, de supervisión y control del cumplimiento de requisitos, la función interventora, la ordenación y el pago de la prestación, el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, la representación y defensa en juicio y las restantes funciones ejecutivas atribuidas sobre la prestación al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

La Administración General del Estado mantiene las funciones de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, de gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, de administración, gestión y mantenimiento del registro y sistema informático de la Tarjeta Social Digital, de garantía de la unidad criterios normativos e interpretativos homogéneos, así como la función interventora en el control financiero posterior. Específicamente se garantizan los principios de igualdad y unidad del sistema de Seguridad Social, especialmente en lo relativo a actualización del sistema de Tarjeta Social Digital y Registro de Prestaciones Sociales Públicas, control y movilidad de beneficiarios, evaluaciones, seguimiento, estrategias de inclusión de los beneficiarios, y estadísticas.

La dotación presupuestaria (cuyo crédito total en la Ley de PGE de 2022 es de algo más de tres mil millones de euros) son objeto de compensación en el cálculo del cupo (algo más de 48 millones en el caso navarro, algo más de 188 millones en el del País Vasco) a la espera de la liquidación definitiva posterior de las prestaciones que se reconozcan de manera efectiva. También se prevé la creación de sendos órganos paritarios de coordinación y seguimiento del IMV.

En lo atinente a los traspasos a Baleares y Canarias en materia de ordenación y gestión de los respectivos litorales, una y otra Administración autonómica pasan a ejercer sus competencias sobre el espacio marítimo circundantes a las islas tanto en relación con ciudadanos como con los sectores productivos, en particular el turístico. Cada comunidad pasa así a asumir los cometidos de autorización de usos de temporada en playas y mar territorial, de actividades de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, en materia de concesiones demaniales, de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general, así como de participación en la planificación de obras de interés general en el litoral respectivo.

La Administración General del Estado mantiene atribuciones de emanación de informes preceptivos, en particular para garantizar la integridad física

y uso del dominio público marítimo-terrestre, de fijación de cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público, y de rescate de las concesiones demaniales por razones de interés general. Las dos instancias territoriales, estatal y autonómica, por último, compartirán cometidos funcionales sobre construcción de nuevos puertos y vías de transporte, cumplimiento del régimen general del dominio público en la ordenación territorial y de inversiones de interés general.

5. Colaboración bilateral en prevención de la conflictividad competencial Estado-Comunidades Autónomas

Cumple cerrar el presente informe con la mención a los cincuenta y cuatro acuerdos con las Comunidades Autónomas sobre normas autonómicas o estatales en las que existían discrepancias competenciales, para la apertura del mecanismo negociador precontencioso (y eventualmente preventivo de la formalización jurisdiccional de la controversia) previsto en el art. 33.2 LOTC. Las cifras son comparables a la de la anualidad anterior, en que el número de acuerdos de este tipo fue de cincuenta y cinco, consolidando la tendencia de anualidades precedentes.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

Y la pandemia de Covid-19 pasó a la historia... Aunque oficialmente en 2022 todavía no ha finalizado la pandemia, sí se ha dado por terminada la fase álgida de la misma. Sin embargo, la lucha contra consecuencias sobre todo económicas de la pandemia no ha desaparecido de la agenda política y normativa, ni de las acciones que son objeto los convenios entre el Estado y Comunidades Autónomas. Por lo demás, prosigue la dinámica habitual en el Estado autonómico, en la que los convenios entre el poder central y las Comunidades Autónomas han vuelto a ser el instrumento de cooperación más usado y relevante entre ambas instancias, mientras que los convenios entre Comunidades Autónomas siguen desempeñando un papel cuantitativa y cualitativamente poco significativo como cada año.

1. Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

1.1. Dimensiones cuantitativas

En cifras globales, el volumen de convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en 2022 se sitúa sobre el millar (1.127), de nuevo... Y es que esta cifra es ligeramente inferior a la del año anterior, pero representa una estabilización del número de convenios que por segundo año consecutivo supera el millar (2021: 1.351 frente a 2020: 726). Estas magnitudes confirman la tendencia al alza que en los últimos años registra el recurso a los convenios, sin lugar, a dudas, el instrumento preferido de Estado central y Comunidades Autónomas para formalizar sus relaciones de cooperación desde el inicio del Estado autonómico. Los datos empíricos longitudinales revelan que la suscripción de convenios, salvo en momentos puntuales de mínimos (2016: 238), ha mostrado una tendencia al crecimiento hasta sobrepasar el millar hace más de una década (2010: 1.375).

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 2022.

Por territorios, las cifras de este año representan en la mayoría de las Comunidades Autónomas un ligerísimo descenso entre el 2% y el 10% respecto al año pasado y un aumento también poco relevante, entre el 5% y el 10% en algunas de ellas (Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares). Por ello, las cifras globales en el conjunto del Estado autonómico pueden interpretarse como cuantitativamente como un signo de continuidad y estabilización respecto al año anterior.

Sobre una media de 59 convenios, se sitúan por encima cuatro Comunidades Autónomas que suman ellas solas casi el 50% de las cifras totales de convenios con el Estado: a la cabeza, figuran la Comunidad de Madrid (155: 13,75%), Andalucía (130: 11,5%), Castilla y León (96: 8,5%) y Cataluña (80: 7%). Se trata de las mismas Comunidades Autónomas que el año 2021 ya encabezaban la lista de las comunidades más suscriptoras. La Comunidad de Madrid se consolida, un año más, como la más proclive a firmar convenios verticales. La actividad convencional de la comunidad madrileña y de Andalucía representa además una cuarta parte del total.

Alrededor de la media, se sitúan: Aragón (66: 5,8%), Galicia (65: 5,7%), Comunidad Valenciana (62: 5,5%), Castilla-La Mancha (61: 5,4%) y Canarias (56: 4,9%). Por debajo de la media: Principado de Asturias (50: 4,4%), Cantabria (47: 3,9%), Extremadura (41: 3,6%), La Rioja (40: 3,5%), Islas Baleares (38: 3,3%) y Murcia (36: 3,1%). Siguiendo la tónica habitual, cierran el ranking: Navarra (26: 2,3%), País Vasco (21: 1,86%), así como las Ciudades Autónomas de Melilla (17: 1,5%) y Ceuta (16: 1,4%).

Respecto al número de partes suscriptoras, la gran mayoría de los convenios suscritos son bilaterales formalmente, esto es, se firman por el poder central y una Comunidad Autónoma. Sin embargo, en los últimos años, se registran de forma constante en el panorama convencional pactos de suscripción multilateral. Durante, 2022 se han formalizado 23 convenios multilaterales firmados entre el poder central y dos o más Comunidades Autónomas simultáneamente, una cifra algo superior a la del año anterior y claramente mayor que a la de hace un par de años (2021:19, 2020: 6). Con ello, se tiende a consolidar el recurso a la suscripción multilateral formalmente, algo insólito hasta tiempos recientes en el Estado autonómico.

El alcance cuantitativo de esa multilateralidad es variable: normalmente, las partes son el poder central y dos o tres comunidades autónomas. Excepcionalmente, son partes de un convenio el poder central y nueve Comunidades Autónomas para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada. No hay ningún convenio vertical firmado por el poder central y todas las comunidades.

En cuanto a los sectores, la actividad convencional vertical se analiza según ámbitos de acción de los ministerios, en cuanto impulsores por regla general de los convenios con las comunidades autónomas. Si bien todos los ministerios han recurrido al uso de los convenios con las comunidades autónomas, su

proclividad es claramente diversa entre ellos. Sobre una veintena de departamentos, cinco ministerios suman casi la mitad de la actividad convencional correspondiente a 2022: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (113: 10%), el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (101: 8,8%), el Ministerio de Ciencia e Innovación (96: 8,1%), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (85: 7,5%), el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (76: 6,4%). Los tres primeros concentran ellos solos un tercio de los convenios suscritos durante 2022.

Comparativamente, con relación a 2021, han incrementado su volumen de suscripción de forma porcentual los siguientes departamentos (sobre 22 ministerios): el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022: 113, 2021: 80, con cinco puntos porcentuales de incremento es el salto más significativo), Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022: 101, 2021: 96), Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022: 75, 2021: 66), Cultura y Deporte (2022: 65, 2021: 57), Educación y Formación Profesional (2022: 61, 2021: 41), Universidades (2022: 41, 2021: 12), Trabajo y Economía Social (2022: 35, 2021: 28).

Se mantienen en cifras similares el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022: 85, 2021: 84), Agricultura, Pesca y Alimentación (2022: 48, 2021: 49), Política Territorial (2022: 17, 2021: 19), Igualdad (2022: 10, 2021: 9), Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria (2022: 9, 2021: 10).

Bajan el volumen de suscripción: el Ministerio de Ciencia e Innovación (2022: 101, 2021: 180, reduce casi a la mitad sus cifras respecto al año anterior), Hacienda y Función Pública (2022: 73, 2021: 97), Defensa (2022: 71, 2021: 61), Justicia (2022: 50, 2021: 60), Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022: 45, 2021: 28), Industria, Comercio y Turismo (2022: 41, 2021: 60), Sanidad (2022: 34, 2021: 52), Interior (2022: 34, 2021: 29), Asuntos Económicos y Transformación Digital (2022: 17, 2021: 70) y Consumo (2022: 7, 2021: 60).

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (113 convenios: 10%) se erige como el departamento más proclive a la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas durante 2022. Las principales acciones articuladas a través de este instrumento son similares a años anteriores. Durante este año pasan a tener una posición destacada los convenios que ha impulsado este ministerio para el desarrollo del Programa Campus Rural. Dicho programa es una iniciativa impulsada por este departamento, junto con el ministerio de Universidades y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) para que los universitarios, sea cual sea su titulación universitaria, puedan realizar prácticas formativas en entornos rurales con el objetivo de generar nuevas formas de arraigo y oportunidades de empleo en dicho entorno.

Otros convenios firmados por este departamento sirven para articular subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas para acciones variopintas

(adecuación para el uso público de terrenos de dominio público, regeneración de playas y su entorno, implantación y desarrollo de proyectos empresariales o edición de una revista electrónica). Este ministerio consta como suscriptor de un convenio multilateral con las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra, vinculado al programa europeo LIFE, dedicado al medio ambiente, para la realización de actuaciones de recuperación de una especie declarada en situación crítica de molusco gigante de río (*Margaritifera auricularia*).

En orden decreciente, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (101 convenios: 8,8%) es el segundo departamento más suscriptor durante 2022. Porcentualmente, su posición en el conjunto de la actividad convencional es similar a la del año pasado. Experimenta un leve crecimiento que le lleva a superar la tercera posición que ocupaba en 2021. Las acciones más destacadas que constituyen objeto de los convenios impulsados por este departamento son de dos tipos: por un lado, convenios de prácticas externas e itinerarios formativos; y, por otro, convenios de contenido subvencional, ya sea de fondos estatales, entre los que destacan los convenios de suscripción múltiple sobre el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025 que destinan ayudas a la vivienda en la respectiva Comunidad Autónoma suscriptora, ya sea de fondos europeos, como procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, NextGenerationEU (en concreto, del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia-MMR) para realizar proyectos de integración urbana y mejora del tránsito peatonal.

Este departamento consta como suscriptor de un convenio multilateral con cuatro Comunidades Autónomas (propiedades universitarias sitas en ellas), Andalucía, Galicia, Principado de Asturias y Comunidad de Madrid para la Organización del “Máster en Gestión y Planificación Portuaria e Intermodalidad” (2022).

En tercer lugar, durante 2022, el Ministerio de Ciencia e Innovación (101 convenios: 8%) reduce casi a la mitad sus cifras respecto al año anterior (cuatro puntos porcentuales menos). La gran mayoría de los convenios impulsados por este departamento versan sobre prácticas externas, desarrollo de tesis doctorales y colaboración en programas de doctorado, desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y trabajo de fin de máster. También se han formalizado convenios vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el desarrollo de subproyectos de investigación en el área de materiales avanzados para energía o para la investigación sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad Covid-19 (financiada con recursos REACT-UE del Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

Dada la excepcionalidad de los convenios multilaterales en el Estado autonómico, debe destacarse que este departamento es parte de cuatro convenios de este tipo. Uno de ellos trilateral suscrito con la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid para la constitución de la Red Española de Física Solar Aeroespacial (CSIC-INTA-IAC Universidad Politécnica de Ma-

drid-Universitat de València). Dos convenios con cuatro Comunidades Autónomas (propiamente universidades sitas en ellas): uno, el suscrito con el País Vasco, Cataluña, Principado de Asturias y Castilla-La Mancha para el proyecto “Medicina en precisión genómica en neoplasias linfoides”; y, otro, con Cataluña, Galicia, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana para actividad de los grupos de investigación en el detector de neutrinos HKK y para la construcción de dicho detector. El cuarto convenio multilateral donde participa este departamento, y antes mencionado por el amplio número de Comunidades Autónomas implicadas, nueve, (también, universidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid) se ha formalizado para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada.

Más allá de esos tres departamentos, en el “podio” de las primeras posiciones, sobre el 6% de los convenios en 2022 se sitúan el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, así como el Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (85 convenios, 7,5%), en cuarta posición, mantiene un volumen de convenios semejante al año anterior. Entre las acciones pactadas en 2022 destacan el abultado número de convenios sobre prácticas externas y acciones formativas, los convenios con las Comunidades Autónomas en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de la incapacidad temporal, los suscritos para el intercambio de información procedente de las bases de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, así como los convenios para el impulso y consolidación del Sistema Tarjeta Social Digital (TSD), así como para la cesión de información, con fines estadísticos, que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y/o Tarjeta Social Digital, sistema cuya implantación se inicia en 2020 para la información sobre las prestaciones económicas de carácter social gestionadas por las Administraciones Públicas.

Entre los convenios suscritos por este departamento con las Comunidades Autónomas durante 2022 destacan también aquellos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través del cual se articula una subvención directa para la realización de proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, con la finalidad de contribuir a la promoción de la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza en sus distintas formas.

Merece destacarse que este departamento ha suscrito nueve convenios multilaterales. Se trata de un número muy notable de esta forma de suscripción tan excepcional en España. La peculiaridad en estos casos radica en que se trata de convenios con un mismo contenido: un curso de formación online sobre incapacidad temporal para médicos asistentes. Dicho convenio se ha

firmado trilateralmente por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (por parte del ministerio), la Universidad de Alcalá (Comunidad de Madrid), que oferta el curso, y una determinada Comunidad Autónoma (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias).

El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (75 convenios: 6,9%) incrementa porcentualmente dos puntos su actividad convencional. Los convenios más destacados durante 2022 con las Comunidades Autónomas son los relativos a atención a personas en situación de dependencia: por un lado, los convenios sobre interoperabilidad del sistema de información de una Comunidad Autónoma con sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los convenios de desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Una mención especial merece un par de convenios suscritos por este departamento. Por un lado, el convenio de suscripción múltiple para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dichos convenios sirven para concretar y efectuar el pago de territorialización de un crédito estatal entre las Comunidades Autónomas adoptado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para distribuir entre ellas, en el ejercicio presupuestario 2022, la partida para la financiación de proyectos de inversión en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Asimismo, este departamento ha firmado también un convenio multilateral con Andalucía y la Ciudad Autónoma de Ceuta para la realización de acciones formativas en materia de discapacidad.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública (73 convenios: 6,4%) desciende este año hasta la sexta posición (en 2021 fue el segundo departamento más suscriptor). Aunque sus convenios en cifras han bajado, se trata de un descenso poco significativo (un punto y medio porcentualmente). Las acciones pactadas presentan una gran continuidad respecto a ejercicios anteriores. En 2022, aparecen de nuevo convenios “históricos” con las Comunidades Autónomas, desde el inicio del Estado autonómico, para la prestación sanitaria de funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS), así como convenios más recientes como los suscritos en materia de cooperación educativa para la realización de prácticas externas o académicas.

El Ministerio de Defensa (71 convenios: 6,2%) ha incrementado en dos puntos el número de convenios suscritos este año y se mantiene en posiciones intermedias en el conjunto de la actividad convencional impulsada por los distintos departamentos. La mayoría de los convenios suscritos por este departamento versan sobre prácticas externas.

Sobre un 5% del total de convenios se sitúan el Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Justicia.

El primer departamento (65 convenios: 5,7%) sube un punto porcentualmente y sigue en posiciones intermedias. Entre las acciones pactadas, durante 2022 vuelven a encontrarse convenios con larga trayectoria como los suscritos con la mayoría de las Comunidades Autónomas para la elaboración del Catálogo colectivo del Patrimonio Bibliográfico, así como convenios singulares con una determinada comunidad para la realización de algún acontecimiento cultural (p. ej., exposición del Consejo Jacobeo, exposiciones temporales). Además de los convenios para realización de prácticas externas en museos de titularidad estatal o dependencias del ministerio, merecen una mención especial los convenios suscritos por este departamento con algunas Comunidades Autónomas para fomentar la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en lengua cooficial distinta del castellano que articulan una subvención estatal.

A ello se suman tres convenios trilaterales suscritos con dos Comunidades Autónomas relacionados con proyectos singulares: uno, con Cataluña y Andalucía para la organización y funcionamiento de la “Oficina Europea Creativa”; otro, con Andalucía y la Comunidad Valenciana para la celebración de unas jornadas de inclusión social y educación en las Artes Escénicas y la Música; y, el tercero, con Cantabria y la Comunidad de Madrid para una exposición sobre José Hierro.

Un 4% del total representa la actividad convencional con las Comunidades Autónomas impulsada por el Ministerio de Justicia, así como por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El Ministerio de Justicia (50 convenios: 4,4%) se mantiene idéntico en 2022 con relación del año anterior en términos porcentuales. El protagonismo absoluto de los convenios sobre prácticas externas de estudiantes o formación de fiscales, letrados o forenses.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (48 convenios: 4,2%), la continuidad de acciones previas es total durante 2022, donde, de nuevo, aparecen en la actividad convencional convenios de larga trayectoria con las Comunidades Autónomas como las adendas de prórroga o modificación a los suscritos en materia de estadística e información agraria, ganadera y de pesca, la gestión y sobre control de las subvenciones a los seguros agrarios. También en 2022 se suscriben convenios con las Comunidades Autónomas ya conocidos, como los firmados materia de exámenes técnicos para el Registro de variedades vegetales, cuya particularidad es que son convenios de encomienda de gestión expresamente previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 11. 3. b).

Dicho departamento protagoniza también la suscripción de un convenio multilateral con las Comunidades Autónomas de Andalucía y la Comunidad de Madrid para la realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural.

Sobre el 3% de las cifras globales, se sitúan un buen número de departamentos: el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coopera-

ción, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Universidades, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Interior.

En la misma línea que los otros departamentos, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (45 convenios: 3,9%) se suma a los convenios con las Comunidades Autónomas para la realización de prácticas académicas. Otros convenios que impulsa este departamento, presente en otras anualidades, son los relativos a la encomienda de gestión para realización de pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) y pruebas para la obtención de los Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE). Por su parte, en la actividad convencional del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (41 convenios: 3,6%) durante 2022, cabe mencionar también convenios ya conocidos, como los suscritos para la ejecución del Plan de sostenibilidad turística y para al establecimiento de puntos de atención al emprendedor (PAE).

El Ministerio de Universidades cifra también su actividad convencional sobre el 3% (41 convenios: 3,6%) y triplica su número de convenios con las Comunidades Autónomas respecto a 2022. Básicamente, el grueso de su actividad lo ocupan convenios de encomienda de gestión sobre actividades de evaluación por ANECA-CNEAI de la actividad investigadora del profesorado contratado, así como el programa de apoyo a la evaluación de la actividad docente.

Los convenios más destacados impulsados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (35 convenios: 3,1%) tienen como común denominador el uso de aplicaciones informáticas compartidas: convenios para la gestión del registro de empresas acreditadas (REA) en el sector de la construcción, para la cesión del uso de la aplicación SERPA, para el funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, el depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales y el registro de empresas de trabajo temporal. Más allá de ello, también se han formalizado convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado con el programa NextGenerationEU (así, los convenios con algunas Comunidades Autónomas sobre el proyecto piloto dirigidos a personas vulnerables, o los convenios para el proyecto piloto de recualificación profesional).

Con un 3% el Ministerio de Sanidad (34 convenios: 3%), ha suscrito con las Comunidades Autónomas un nuevo convenio para la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica (CBeHIS) dentro de la eHealth Digital Service Infrastructure (eHDSI), una medida de la Unión Europea para asegurar la continuidad asistencial de los ciudadanos en el territorio de la Unión. Una trayectoria mucho más antigua tienen los convenios formalizados por este departamento con las Comunidades Autónomas para programas financiados con bienes decomisados por el tráfico de

drogas que se renuevan normalmente cada año. En el caso de este departamento, destaca el convenio multilateral —propiamente adenda de modificación— con siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid) para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, el Ministerio de Interior (34 convenios: 3%) suscribe convenios en 2022 con acciones muy variopintas donde destacan las encomiendas de gestión ya presentes en años anteriores sobre Inspección y control de juego y apuestas, así como para la seguridad en edificios judiciales de una Comunidad Autónoma.

Una actividad convencional muy discreta tiene el resto de los departamentos. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (17 convenios: 1,5%) ha experimentado un fuerte retroceso en 2022 (durante 2021 alcanzó los 70 convenios y fue el sexto departamento más suscriptor). Sus convenios con las Comunidades Autónomas versan mayoritariamente sobre estadística. El Ministerio de Política Territorial (17 convenios: 1,5%) ha formalizado convenios sobre prácticas formativas. También ha suscrito un convenio multilateral donde participan las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana para la realización de un estudio y propuesta de indicadores sobre el cumplimiento por parte de España de los compromisos asumidos en la Carta Europea de lenguas Regionales y Minoritarias.

El Ministerio de Igualdad (10 convenios: 0,8%) ha impulsado un convenio de suscripción múltiple de nuevo en 2022 para un servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género. Los convenios suscritos por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria (9 convenios: 0,7%) tienen por objeto sobre todo la realización de prácticas externas, así como eventos culturales. El Ministerio de Consumo (7 convenios: 0,5%) ha desarrollado una actividad convencional muy reducida donde destacan la articulación de prácticas externas, así como los convenios para la interconexión automatizada de los correspondientes registros de interdicción de acceso al juego a través de un integración funcional y organizativa de dichos registros.

1.2. Dimensiones cualitativas

Las dimensiones cuantitativas desde tres puntos de vista, global, por Comunidades Autónomas y por sectores, permiten hacer las siguientes reflexiones sobre la actividad convencional durante 2022.

En primer lugar, cabe detenerse en quiénes suscriben convenios verticales. Un año más se constata, que la gran mayoría de convenios no son firmados por el titular del ministerio, en el caso del poder central, o de la consejería correspondiente, en el caso de las Comunidades Autónomas, sino por partes que no tienen rango gubernamental. Entre ellas, destaca especialmente la

abultada presencia de universidades como parte suscriptoras. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha previsto que las universidades formen parte del sector público institucional y, con ello, del ámbito subjetivo de la aplicación de la regulación sobre convenios del sector público. Dado que en el territorio de algunas Comunidades Autónomas pueden ubicarse varias universidades, un mismo convenio puede suscribirse con ellas en una misma comunidad.

En segundo término, con relación a la modalidad de suscripción, la casi totalidad de los convenios se suscriben de forma bilateral entre sector público del Estado y sector público de una Comunidad Autónoma. Esta forma de proceder está absolutamente consolidada en el Estado autonómico. A diferencia de tiempos anteriores, el rasgo distintivo de la actividad convencional ya no es la firma bilateral de un convenio-tipo entre el poder central y las Comunidades Autónomas, que se concretizaba a través de convenios bilaterales donde se especificaba la aportación y las actuaciones a realizar en cada parte. En 2022, hay algunos convenios que responden a esta lógica, pero ya no con las dimensiones de otras etapas.

En tercer lugar, un hecho destacable durante este año es la consolidación de los convenios firmados multilateralmente. Como es sabido, se trata de una excepción al *modus operandi* bilateral habitual y dominante en España. En 2022, los convenios suscritos por el sector público del poder central y dos o más Comunidades Autónomas representan un 2% del total: 23 sobre 1.127 convenios es ciertamente una cifra poco significativa en cifras, pero más relevante desde el punto de vista cualitativo. Nunca se han registrado tantos convenios de este estilo. Su número en 2022 aumenta ligeramente y, por tanto, se afianza al alza. Ello significa que el poder central y las Comunidades Autónomas han sabido encontrar ámbitos de suscripción multilateral. De entre esos convenios, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones figura como parte de ellos en nueve pactos suscritos simultáneamente con dos Comunidades Autónomas (los ya mencionados convenios sobre cursos de incapacidad temporal para médicos asistenciales).

Especialmente significativos son aquellos convenios suscritos multilateralmente con un número relevante de Comunidades Autónomas, lo que durante este año ha sucedido en el caso de los ya indicados convenios multilaterales, uno, propiamente adenda, con siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid) para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud; y, otro, el convenio suscrito por la agencia estatal Consejo Superior Investigaciones Científicas y universidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid, para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada, cuyo origen está en un equipo

de investigación formado por grupo de investigación de las universidades firmantes y cuya finalidad es dotar de permanencia y extender este primer embrión cooperativo.

En cuarto lugar, la continuidad sigue siendo palpable en el contenido y la función de los convenios verticales. Esta técnica de cooperación se caracteriza por la heterogeneidad de acciones que pueden articular con base en el pacto. En 2022, un buen número de convenios son adendas o modificaciones a convenios previos, lo que denota la continuidad temporal a líneas de cooperación previas. Al igual que viene sucediendo en los últimos años, el contenido de los convenios no es mayoritariamente financiero. La mayor parte de los convenios no comprometen financiación estatal, ni de las Comunidades Autónomas. Es el caso de los convenios sobre prácticas externas o formativas en dependencias ministeriales, cuyo objetivo es dar a conocer la función pública y visualizar salidas profesionales.

En quinto lugar, los convenios vinculados a la territorialización de créditos estatales entre las Comunidades Autónomas, tan habituales sobre todo hasta la irrupción de la crisis económica y financiera, han perdido la importancia del pasado salvo en un caso: los convenios verticales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se trata de convenios que suelen traer causa del acuerdo de una conferencia sectorial donde se han establecido criterios objetivos de distribución y cantidades resultantes, donde hay un evidente contenido económico con aportaciones del poder central y, en su caso, con una cofinanciación entre ambas partes. Los principales ministerios parte de estos convenios son: el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

2. Convenios entre las comunidades autónomas

2.1. Dimensiones cuantitativas

Durante 2022 los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados conforme al art. 145.2 CE han sido tres:

- Convenio de colaboración entre el País Vasco y Cantabria en materia de asistencia sanitaria.
- Convenio de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades Autónomas en el período 2022-2023.
- Protocolo general de actuación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y el País Vasco, a través del

Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

Globalmente, dichos datos representan un descenso respecto a los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados el año pasado (2021: 7). Por Comunidades Autónomas, el País Vasco es parte en dos de los convenios tramitados en 2022 (uno, con Cantabria, y otro, con la Ciudad Autónoma de Ceuta), de manera que, dentro de esas exiguas cifras, es la comunidad más suscriptora de pactos horizontales durante este año. Otras Comunidades Autónomas, como particularmente, la cooperación convencional en la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha goza de larga tradición especialmente en el sector donde también se conviene este año.

Justamente, con relación a los sectores, la continuidad es la nota más destacada. La asistencia sanitaria (en el convenio entre el País Vasco y Cantabria) y los títulos de transporte (en el convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha) son ámbitos propicios para la cooperación horizontal que se han ido consolidando en el Estado autonómico como los sectores más recurrentes para la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas.

Un caso singular representa el protocolo general entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta (propiamente un protocolo, no un convenio entre Comunidades Autónomas) en materia de menores acompañados a causa de la aguda crisis fronteriza que sufrió Ceuta durante cuatro días en 2021. En 2021 se había registrado un protocolo similar entre el País Vasco y Canarias.

2.2. Dimensiones cualitativas

Con tan escaso volumen de convenios entre Comunidades Autónomas formalizados la valoración no puede lógicamente centrarse en los instrumentos formalizados, sino propiamente en la búsqueda del por qué esos datos. La descompensación cuantitativa y cualitativa entre los convenios verticales y horizontales es conocida y constante en el Estado autonómico. Si bien ha habido años más “fértil” para la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas, lo cierto es que su número, salvo en años determinados, es bajo.

No existe una obligación de suscribir convenios entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, lo que sí parece claro es que las Comunidades Autónomas prefieren el trato con el poder central y les resulta difícil encontrar ámbitos donde formalizar su cooperación por lo menos a través de la técnica que la Constitución y los estatutos de autonomía prevén al respecto, los convenios entre comunidades autónomas.

Los protocolos entre Comunidades Autónomas, no previstos ni por la Constitución, ni por los estatutos, parecen ser una vía de formalización recu-

rente. Durante este año, se ha remitido al Parlamento, uno de estos pactos, el mencionado protocolo general entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta en materia de menores no acompañados. A pesar de que no es preciso enviar a las Cortes Generales estos protocolos al no estar sometidos a los requisitos del art. 145.2 CE, no es extraño que las Comunidades Autónomas remitan al Senado a veces estos pactos sobre los cuales la Cámara toma conocimiento.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Lluís Aguiló i Lúcia
Universitat de València

A. Normativa

Durante 2022 se han aprobados cuatro textos normativos referentes a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. Se trata de dos leyes y dos Decretos.

Se trata, en primer lugar, de la Ley catalana 8/2022, de 9 de junio, sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria. La ley establece en su art. 2 párrafos 2, 3 y 4 los criterios pedagógicos que se deben tener en cuenta a la hora de regular el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria por lo que se refieren a la determinación de la presencia de las lenguas oficiales en la misma y a los proyectos lingüísticos de los centros.

La ley recuerda que en Arán los mismos criterios se aplicarán al aranés.

La segunda ley la encontramos en la Comunitat Valenciana y forma parte de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat que en su art. 136 crea y regula la Oficina de Derechos Lingüísticos de la Generalitat Valenciana (ODL).

En este artículo de la comúnmente llamada ley de “acompañamiento”, se regula el funcionamiento de la Oficina de Derechos Lingüísticos (ODL) comenzando por fijar su ámbito de aplicación.

La ODL puede actuar de oficio ante cualquier vulneración de los derechos lingüísticos o a instancia de parte que en este caso es a través de quejas, sugerencias o consultas. En el caso de las quejas la norma establece su tramitación y la ODL debe elaborar una Memoria anual que presenta el Consell, al gobierno valenciano.

Es en el Principado de Asturias donde encontramos el Decreto 23/2022, de 22 de abril, que tiene por objeto crear la Rede de Normalización Lingüística (REDE) regulando su composición, organización, competencia y funcionamiento.

La REDE es un órgano colegiado, de adhesión voluntaria, de participación institucional y de impulso, creado para coordinar los proyectos, las actividades y las actuaciones de los Servicios de Normalización Lingüística en

el Principado de Asturias y orientado a dinamizar el uso de las lenguas propias: la lengua asturiana (el bable/asturiano) y el gallego-asturiano o eonaviego).

Finalmente en el País Vasco se aprobó el Decreto 4/2022, de 5 de abril, de modificación del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, de normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.

Se modifican en el decreto anterior todas las referencias al departamento competente “en materia de normalización lingüística” o “en materia de política lingüística”, se sustituye por la expresión “en materia de cartografía oficial básica del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”. Ello es fruto de la coordinación en esta materia entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística y el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

B. Jurisprudencia

Por lo que se refiere a la jurisprudencia no hay demasiadas novedades. Citamos las más representativas. En primer lugar y por lo que se refiere a Cataluña continúan las sentencias que reconocen el derecho de los padres a que sus hijos reciban las enseñanzas en castellano en un 25% y que se reconozca su carácter de lengua vehicular. Un ejemplo de ello es la Sentencia 12/2022, de 3 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

En la Comunitat Valenciana hay que citar a la Sentencia 148/2022, de 3 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia valenciano, que se refiere al recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Bellreguard contra la sentencia del Juzgado de lo contenciosos-administrativo núm. 4 de València. El fondo del asunto es que algunas señales de tráfico en las calles del municipio solo figuran en valenciano. Se desestima la apelación.

En cambio la Sentencia 394/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 7 de noviembre, rechaza el recurso de la Asociación Hablamos Español contra la Ordenanza Municipal del Concello de Coruña del uso de la lengua gallega en el marco competencias del Concello.

Por último citaremos la Sentencia 71/2022, de 16 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la que se desestima la apelación del Ayuntamiento de Ansoain-Antsoain que había exigido el conocimiento del euskera para ocupar la secretaria de la corporación.

1. A diez años de la LRSAL. La reforma que no fue y la que se espera

Es habitual que cada movimiento o propuesta reformadora en un ámbito normativo se fundamente en unos principios orientadores que derivan en un “leitmotiv” que lo encuadran y caracterizan. En el ámbito del régimen local español hemos pasado por la “segunda descentralización”, la “modernización”, el “pacto local”, etc. La última reforma significativa que consiguió llegar al BOE fue en el año 2013, y enarboló, como es sabido, los principios de “racionalización y sostenibilidad”, que el Tribunal Constitucional quiso conectar con el principio constitucional de eficacia.

Los diez años transcurridos desde la aprobación la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), apenas han conseguido mitigar las amplias críticas que entonces suscitó. Al contrario, hoy día las valoraciones críticas de los efectos de la LRSAL son muchas y muy cualificadas. Baste recordar como, por un lado, se señala que “Esta norma, tras el tiempo transcurrido, puede considerarse una disposición en buena medida fallida, al margen de sus importantes logros, que no cabe negar, en el ámbito sobre todo de la intervención y el control del gasto. Desde luego, lo es, a nuestro juicio, en el importante ámbito de las competencias locales” (Barrero Rodríguez, 2023: 6-7). Mientras que, por el otro, se indica que “El régimen jurídico de los servicios públicos locales y de la iniciativa económica local sigue desenvolviéndose en un marco normativo anticuado y de baja calidad regulatoria aquejado de déficits técnicos, falta de claridad, suscita dudas y, por ende, provoca inseguridad jurídica” (Montoya Martín, 2023: 57).

La LRSAL tuvo además unos efectos “colaterales” de cierto interés. Por una parte, las diversas iniciativas de las Comunidades Autónomas para intentar desactivar, en la medida de lo posible, algunas de sus prescripciones, “obstaculizando” o “desvirtuando” la efectividad de la LRSAL a través de distintos instrumentos normativos (Galán Galán, 2015). Y, por otra, la LRSAL propició una abundante jurisprudencia constitucional que sustancialmente hizo poco más que reafirmarse en sus tradicionales y poco evolucionadas posiciones sobre la autonomía local, con algunos matices regresivos acerca del contenido y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, al juzgar las opciones del legislador en el sentido negativo de la no vulneración

y no en el positivo de la suficiente optimización¹. Por lo demás, con el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL se demostró de manera ya definitiva la inutilidad de este mecanismo de garantía constitucional².

No obstante, a pesar del cambio de mayorías de gobierno y parlamentarias sucedidas desde entonces, no se ha llegado a producir una rectificación, reforma, o incluso reversión de la LRSAL. Hubo un intento en 2018, durante el gobierno del PSOE surgido de la moción de censura, que no prosperó³; así como un borrador de anteproyecto en 2022, que luego derivaría en el Estatuto de los municipios de menor población, que tampoco ha llegado a buen fin (Carbonell Porras, 2021: 58-70 o Rivero Ortega, 2023:139-150). En relación con esto último, en efecto, una de las derivadas de la LRSAL es que ha conseguido también desviar la atención, en el contexto de la preocupación por la despoblación rural, el reto demográfico y la “España vaciada”, hacia el fenómeno del inframunicipalismo. Pero, aunque pueda sonar a provocación, tal vez no esté de más recordar, salvando todas las distancias, la vieja advertencia de León DUGUIT (1926): “la autonomía de las grandes ciudades es de derecho y de hecho una realidad. La de los pequeños municipios, una ficción”.

De todas formas, de cara al futuro habrá que tener en cuenta un contexto más complejo y otras líneas directrices más ajustadas a las necesidades cambiantes de los gobiernos locales (Almeida Cerredá y Font i Llovet, 2022:30-31). En este sentido, se ha dicho con razón que “otra reforma es necesaria, que, desde luego, puede avanzarse que no será una circunscrita al ámbito de la España vacía, o vaciada, que hoy acapara toda la atención, toda vez que las grandes áreas urbanas presentan también problemas y necesidades merecedores de atención” (Barrero Rodríguez, 2023:7).

Pues bien, éste es, precisamente, el objetivo de los próximos tiempos: prestar atención a los retos que plantea la ordenación jurídica de las ciudades y de las áreas urbanas, tanto desde el punto de vista de su configuración organizativa como desde la óptica de su contenido funcional y, en fin, de su proyección relacional.

Naturalmente, toda reflexión acerca de estos objetivos ha de situarse en el marco de un ordenamiento en el que existen elementos capaces de coadyuvar en una evolución interpretativa y aplicativa que redunde en una mejor protección de la autonomía local y en un mejor funcionamiento de los entes locales. Entre ellos, la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), cuyo influjo orientador y como instrumento de interpretación normativa va consolidán-

1. Entre otros muchos análisis, *vid.* Gracia Retortillo (2017: 225-280).

2. Sobre ello, *vid.* Font i Llovet (2022:115-147).

3. A los trabajos preparatorios de ese momento se alude en el libro *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, dirigido por Tomàs Font i Llovet, Diputación de Barcelona – Fundación Democracia y gobierno Local, junio 2022.

dose con el paso del tiempo⁴, aunque no siempre con una eficacia perceptible. Los principios específicos en ella contenidos, como son los de subsidiariedad, proximidad, diferenciación, han sido en algunos casos incorporados al derecho positivo ordinario, estatal y autonómico, y han sido aplicados por la jurisprudencia, aunque tal vez menos de lo que sería necesario, y son manejados habitualmente por la doctrina. Entre los principios citados, destacan el de *subsidiariedad* y el de *diferenciación*. Ambos pueden encontrar todavía importantes concreciones y desarrollos, en lo competencial y en lo organizativo, que puedan dar un contenido efectivo a la autonomía local de cada uno de los concretos municipios llamados a ejercerla.

En este sentido, cualquier dinámica de reformas legislativas, tanto estatal como autonómica, no debe olvidar ninguno de esos dos principios, antes al contrario, debe estar presidida e informada por los mismos (Almeida Cerredá y Font i Llovet, 2022:31). En nuestro caso, en efecto, en virtud del citado principio de diferenciación surgen fuertes dudas acerca de la oportunidad de seguir pensando en una reforma o actualización general de la legislación sobre el gobierno local o incluso, como se ha dicho, en una reversión de la LRSAL en sus aspectos más específicos y discutidos. En su lugar, parece que pueden tener mayor aceptación intervenciones normativas parciales y distintas para determinadas realidades específicas dentro del mundo local.

2. El principio de diferenciación: los regímenes especiales

El estado actual del gobierno local en España, desde el punto de vista de su régimen jurídico-institucional, presenta tres características que dificultan su evolución hacia las realidades emergentes: es demasiado *uniforme*, es demasiado *rígido* y es demasiado *estático*. De manera que la atención de las necesidades actuales de los gobiernos locales europeos y españoles pasa por incrementar tres aspectos en la ordenación jurídica local: a) la diversidad y la *diferenciación* regulatoria, b) La *flexibilidad* de los instrumentos normativos y organizativos y c) la dimensión *dinámica* y relacional de las instituciones locales.

La efectividad del principio de diferenciación obliga a pensar en una nueva manera de legislar, sobre la base de disponer de una información precisa, referida, como dice el art. 88 EAC, a las “diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los municipios”; y dicha información debe ponerse en conexión con cada uno de los servicios o sectores materiales en los que el ordenamiento reconoce competencias a los gobiernos locales.

Posiblemente, esta exigencia también deberá llevar a una reflexión sobre la conveniencia de restringir las decisiones legislativas estrictamente a lo que exija la reserva de ley, ya sea en razón de la autonomía local, ya sea en razón de los derechos de los ciudadanos, dentro de un contexto de necesario re-

4. Sobre el impacto de la CEAL en nuestro ordenamiento jurídico, *vid.* Font Llovet (2019).

planteamiento de la institución de la reserva de ley en el estado contemporáneo, globalizado y que, a la vez, cuenta con unas potentes instituciones urbanas y ciudadanas directa y fuertemente democráticas.

Asimismo, la diferenciación debe llevar a reconocer una mayor potestad de autoorganización y autorregulación local, en el sentido de que el legislador no sólo debe reconocer la diferencia, sino que, sobre todo, debe permitir el “ejercicio de la diferencia” por los propios gobiernos locales afectados, ya sea de manera individual, ya sea a través de formas de cooperación intermunicipal.

En fin, convendrá ir decantando una práctica en la línea de admitir que las leyes que inciden sobre el régimen local y las competencias de los municipios deban remitir su desarrollo normativo a la potestad reglamentaria del gobierno respectivo sólo subsidiariamente, es decir ante la falta de actividad normativa municipal. De manera que la aplicación de los reglamentos gubernamentales, estatales o autonómicos, pueda ser “desplazada” en virtud del ejercicio de la potestad normativa y de autoorganización de cada uno de los gobiernos locales.

2.1. Los Consejos insulares en las Islas Baleares

Una novedad significativa del último año en el campo de los regímenes especiales en el mundo local ha sido la aprobación de la Ley del Parlamento balear 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (en adelante, LCI). Esta norma legal, tal y como se expresa en su Exposición de Motivos, se aprueba con la voluntad de responder a las necesidades de modernización de los consejos insulares y a la exigencia creciente de eficacia y de eficiencia en la gestión pública, contribuyendo a articular mejor las relaciones de los entes insulares con las administraciones autonómica y municipal. De ahí, que se ocupe ampliamente de regular la organización, funcionamiento y competencias de dichas entidades.

Sin poder entrar ahora a examinar detalladamente el nuevo régimen jurídico de los consejos insulares⁵, sólo queremos aprovechar esta referencia para destacar que la nueva Ley apuesta por mantener – tal y como ya sucedía en la anterior Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, si bien ahora con un anclaje estatutario mucho más claro⁶ – la composición mixta de los órganos de gobierno de los consejos insulares, en la medida que permite que puedan participar en dichos órganos de gobierno personas que no tengan la condición de electos locales. En concreto, la nueva ley prevé que formaran parte de los consejos insulares no solo consejeros elegidos por cada una de las islas (art. 3.1 LCI), sino también los miembros del consejo ejecutivo no electos, los cuales, a pesar de que no pueden formar parte del pleno, sí que pue-

5. Un primer análisis del entonces Proyecto de Ley de Consejos Insulares puede encontrarse en Font i Llovet (2021).

6. En concreto, el art. 66.2 del vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, prevé la libre designación de los miembros del consejo ejecutivo de los consejos insulares por su presidente, sin que esta elección quede restringida únicamente a los consejeros electos.

den participar en sus sesiones con voz pero sin derecho a voto (art. 3.2 LCI). Posteriormente, los arts. 30-33 de la ley desarrollan su régimen jurídico, regulando, entre otros aspectos sus atribuciones, su nombramiento y su cese.

Esta opción organizativa de los consejos insulares, admitida expresamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 132/2012, de 19 de junio, se justifica no sólo en base al hecho geográfico insular (art. 141.1 CE), sino también por el hecho que, a diferencia de otras entidades locales, los miembros del pleno de los consejos insulares sí que son elegidos directamente por los ciudadanos. De manera que, progresivamente, va desplazándose el modelo de organización tradicional de los órganos locales, configurándose un gobierno insular más ejecutivo y un plenario más centrado en las funciones normativas y de control.

Esta aproximación a una forma de gobierno local más *parlamentarizada*, con la configuración del pleno como un órgano encargado fundamentalmente de la actividad normativa y de control al ejecutivo, el cual concentra la capacidad de gobierno y dirección de la política municipal, fue también la que pretendía introducir la Ley 57/2003, de 16 diciembre, para los municipios de gran población. Y es también una tendencia general sobre el modelo de ciudad que encontramos en otros países de nuestro entorno⁷, donde en ningún momento se cuestiona el carácter democrático de un ejecutivo local, libremente designado por el alcalde, si éste es responsable ante la asamblea electiva municipal.

Sin embargo, como es sabido, la extrapolación de este modelo organizativo al ámbito municipal (como mínimo en lo que a las grandes ciudades se refiere), resulta muy compleja. La rígida interpretación del carácter representativo del “gobierno y administración” municipal (art. 140 CE) efectuada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 103/2013, de 25 de abril, que entiende que dichas tareas solamente pueden ser realizadas por el alcalde y los concejales, impediría dar entrada en los órganos de gobierno local a personas que no reúnan la condición de cargos electos locales.

2.2. *El régimen especial de la ciudad de Barcelona*

La ordenación jurídica de la ciudad encuentra una forma de expresión en el reconocimiento de un régimen especial singular para una determinada ciudad. La Ciudad como sujeto de un ordenamiento propio y específico. Es emblemática la fórmula de la “Constitución de la Ciudad”, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires). En España,

7. Por poner solamente un ejemplo, podemos citar el caso italiano, donde el vigente Decreto Legislativo núm. 267, de 18 de agosto de 2000, por el que se aprueba el *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, permite que, en los municipios de más de 15.000 habitantes, la junta municipal (*giunta comunale*), órgano ejecutivo del gobierno municipal, pueda estar formada no sólo por el alcalde y concejales, sino también por asesores (*assessori*) nombrados libremente por el alcalde.

los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, en sus diversas formulaciones, aportan un nuevo elemento para la progresiva configuración del derecho de la ciudad.

Por una parte, con ocasión de la campaña para las elecciones municipales de mayo de 2023, se han avanzado ciertas propuestas de reforma y actualización de la Ley de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid, especialmente en relación con la seguridad, infraestructuras, fiscalidad o financiación, tal vez al calor de las dificultades en la aplicación de políticas generales como las de vivienda, con la declaración de zonas tensionadas, o más específicas, como la gestión de residuos, o como la referida a las zonas de bajas emisiones.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado y ejecutado en los últimos años un “Programa para el impulso del Régimen especial”, en el que han participado numerosos especialistas académicos y directivos públicos de los más diversos ámbitos de la administración y de la universidad, de cuyos trabajos conclusivos se derivan propuestas de mejora y actualización en los ámbitos del sistema de fuentes del derecho especial; la organización interna del ayuntamiento; las competencias municipales; la financiación; así como las perspectivas de relación con los demás niveles de administración y con la ciudadanía⁸.

3. Algunas novedades legislativas

Entre las leyes aprobadas el último año cabe citar las normas autonómicas que, en el marco de la Ley estatal 7/2021, regulan el cambio climático, y que atribuyen competencias a los entes locales. Per ejemplo: la Ley 6/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana que, entre otros extremos, prevé los planes de cambio climático que han de elaborar los municipios (art. 18). Asimismo, la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, que también prevé los planes municipales de acción climática (art. 13 i 19).

Por otra parte, ha continuado la dinámica ya comentada de aprobación de normas sobre despoblamiento, desarrollo rural, etc. Así, entre otras, la Ley 7/2022, de 30 de junio, del País Vasco, de Desarrollo Rural, o la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Asimismo, cabed citar la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana. Aunque es de 2023, esta norma nos ha parecido interesante porque, además de definir los municipios en riesgo de despoblación, etc., regula un novedoso “informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial”, que deberán incorporar todas las leyes, planes, etc. que apruebe la Generalitat valenciana (art. 6).

8. *Vid.* Los documentos conclusivos del programa en Font i Llovet (2022c).

En este ámbito quizá también se puede citar la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Esta norma, entre muchas otras cosas, hace referencia al desarrollo sostenible, áreas de desarrollo rural, etc.

Por su parte, cabe citar también la Ley de Cantabria 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores que, entre otros extremos, regula las relaciones interadministrativas (arts. 6-7).

En otro orden de temas, la Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley de Transparencia (Ley 1/2022, de 13 de abril), y posteriormente, ya en el año presente, la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunidad Valenciana que, entre otros puntos, regula la participación ciudadana a nivel local.

En fin, en el campo de las iniciativas normativas de carácter general sobre el régimen local, cabe citar en Cataluña la aprobación de la memoria preliminar y el inicio del proceso de estudio del anteproyecto de ley de Gobiernos Locales de Cataluña, que habrá de significar el desarrollo básico de las disposiciones del Estatuto de 2006, en el campo del régimen local y de la organización territorial, alcanzando incluso la materia de financiación local. Desde su aprobación únicamente se han adoptado, en 2010, las leyes sobre el Área Metropolitana de Barcelona y sobre las Veguerías (esta última, aparcada en su aplicación).

Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, M. y FONT I LLOVET, T. (2022): “Introducción. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión”, en T. Font i Llovet (Dir.): *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Diputación de Barcelona-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 11-32.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2023): “Presentación. Sección monográfica. Los diez años transcurridos desde la Ley 27/2013”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 19, p. 6-7.

CARBONELL PORRAS, E. (2021): “Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 15, p. 58-70.

FONT LLOVET, T. (Dir.) (2019): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local

FONT I LLOVET, TOMÀS et alii (2021): *Un nou marc per als consells insulars*, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma de Mallorca.

FONT I LLOVET, T. (2022): “La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local” en A. López Castillo y A. Arroyo

Gil (Dir.): *Garantías y límites de la autonomía local*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 115-140.

FONT I LLOVET, T. (Dir.) (2022c): *La Carta Municipal de Barcelona. Bases per al seu impuls i actualització*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

GALÁN GALÁN, A. (2015): “La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), **núm. extraordinario**, p. 97-111.

GRACIA RETORTILLO, R. (2017): “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, p. 225-280

MONTOYA MARTÍN, E. (2023): “Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 19, p. 29-58.

RIVERO ORTEGA, R. (2023): “El estatuto de los pequeños municipios”, en Font i Llovet, T. (Dir.): *Repensant el govern local: perspectives actuals*, Institut d’estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 139-150.

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ANTE EL CAMBIO DE CICLO

J. Loscos (UCM – ICEJC)
J. Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)
J.M. Tránchez (UNED)

1. Introducción

La evolución de la economía española a lo largo del año 2022 estuvo marcada por la continuidad del crecimiento económico y la recuperación paulatina de los niveles de producción y empleo existentes en los años anteriores a la pandemia. La tasa de crecimiento del PIB fue del 5,5%, un porcentaje similar al del año anterior (INE, 2023a). Si comparamos con otros países europeos, a partir de los datos de EUROSTAT (2023a), dicha tasa era casi dos puntos superior a las medias de la UE-27 y de la Eurozona.

El crecimiento del PIB a lo largo de los dos últimos años parece confirmar un proceso potente de recuperación económica. Según el Ministerio de Economía, *“las claves diferenciales del actual ciclo económico español son el extraordinario comportamiento del mercado de trabajo, la fuerte inversión en bienes de equipo y propiedad intelectual, el buen tono del sector exterior – con una intensa recuperación del turismo – y la mejora de las cuentas públicas”* (Gobierno de España, 2022, p. 8).

Pese al intenso crecimiento de los precios que se registra tras el final de la pandemia y la invasión de Ucrania, los datos de la inflación al final de 2022 eran también mejores en España que en los demás países de la UE. La tasa interanual de crecimiento del IPC armonizado era del 5,5%, muy inferior a las medias de la UE-27 (10,4%) y de la Eurozona (9,2%).¹

1. Eurostat (2023b). Debe advertirse, sin embargo, que la inflación subyacente (sin tener en cuenta los precios de la energía y los productos no elaborados) fue, al final de 2022, del 7%, lo que pone de manifiesto la dificultad para asegurar una pronta solución de estas graves tensiones. Al cierre de este trabajo, los datos más recientes (reducción al 3,3% de la tasa interanual del IPC, pero 7,5% en las cifras de inflación subyacente) confirman la complejidad de este pronóstico. Cfr. INE (2023b).

El crecimiento económico y los efectos de la reforma laboral, por otro lado, han implicado una disminución de la tasa de paro de España,² aunque sigue siendo la mayor de la Unión Europea (12,9%), por encima del dato de Grecia (12,5%) y muy por encima de la media europea, situada en el entorno del 6% de la población activa.³ Por su lado, los datos de desigualdad, procedentes de la encuesta armonizada EU-SILC, ponen de manifiesto un mayor nivel de desigualdad en España respecto a la mayoría de los países de la Unión, un resultado que parece mantenerse en el tiempo.⁴

Como consecuencia de la aceptable marcha de la economía y de buena parte de las políticas aplicadas, en el contexto de las ayudas procedentes del programa *EU Next Generation* y su articulación a través del Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, los ingresos públicos aumentaron de forma significativa, elevándose al 43% del PIB.⁵ Las cifras de déficit y deuda mantienen la muy favorable evolución que ya se inició el pasado ejercicio, aunque permanezcan en niveles que no deben subestimarse, aunque las reglas fiscales del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento permanezcan en suspenso. El déficit público (que en 2020 alcanzaba en el 10,3% del PIB, y se redujo al 6,9% en 2021) se situó a finales de 2022 en el 4,81% del PIB,⁶ con una reducción de más de la mitad de su magnitud en solo dos ejercicios.⁷ Por lo que respecta a la deuda, el ejercicio 2022 se cerró con una nueva reducción de la ratio de endeudamiento, hasta el 113,20% (desde el 118,3% de 2021, y el 120,4% de 2020), también por encima de la media de nuestros indicadores de referencia europeos.⁸ Esta positiva evolución no nos exime de la necesidad de mantener la prudencia, puesto que los valores siguen siendo elevados, y la

2. INE (2023c). Según los últimos datos disponibles (MISSM, 2023), al final de 2022 se habría alcanzado la cifra mayor de afiliados a la seguridad social (20.159.317). Los buenos resultados del mercado de trabajo deben relacionarse con el crecimiento de la actividad económica, la reforma laboral y otras normas de mejora de la situación de los trabajadores y de protección a las empresas, implementadas por el gobierno.

3. Eurostat (2023c). En algunos países, las tasas de paro eran sensiblemente inferiores. Tal es el caso de Estados Unidos (3,3%) o de Alemania (3,0%).

4. Según Eurostat (2023d), el índice Gini de España en 2021 era 33 (igual que en Portugal), muy por encima del índice medio de la Unión (30,1) y solo superado -dentro de la Unión- por Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía. Otros indicadores de desigualdad, como los índices de distancia entre los ingresos de los deciles superiores e inferiores de la distribución, muestran también resultados negativos para España respecto a la mayoría de los países de la UE.

5. MHFP (2023b), p. 14.

6. MHFP (2023a, 2023b) y Eurostat (2023e).

7. Aunque todavía por encima de la media de la UE-27 (3,4%) y de la zona euro (3,6%). Cfr. Eurostat (2023e).

8. MHFP (2023a, 2023b) y Eurostat (2023e). La media de la UE-27 se situó en el 84%, y la de la zona euro en el 91,6%.

evolución de los tipos de interés (y su previsible efecto sobre la carga de la deuda) representa un componente adicional de riesgo.

Esos datos deben relacionarse con el contexto económico y político general y con las políticas aplicadas por el Gobierno español para afrontar los problemas creados por los sucesivos *shocks* externos: primero la pandemia y después, el encarecimiento de la energía y las materias primas, incentivado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

En el ámbito autonómico, el año 2022 finalizó con la ya absoluta certeza de que la reforma de la financiación autonómica, pendiente desde el año 2014, habrá de esperar a la próxima legislatura. Aunque el modelo de financiación aprobado en 2009 ha demostrado una gran resiliencia y su capacidad para permitir un aceptable funcionamiento de los gobiernos autonómicos (en los últimos ejercicios, con el decisivo apoyo de las líneas de financiación extraordinarias habilitadas desde el gobierno central y la Hacienda europea), no puede justificarse en modo alguno la inaceptable dilación de una reforma —legalmente obligada— que permita afrontar las disfuncionalidades que se conocen.

Como en los informes anteriores, dedicaremos la siguiente sección a presentar los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2020, y a continuación ofreceremos los datos correspondientes al ejercicio 2022, donde se aprecia el efecto de la progresiva retirada de los recursos que se canalizaron de manera extraordinaria desde el Gobierno central y la Hacienda europea, con motivo de la pandemia, y que han completado los procedentes del sistema de financiación.

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.

Finalizaremos el trabajo con la inclusión de algunas consideraciones sobre la reforma del sistema desde una perspectiva federal, con nuestras conclusiones.

Cuadro no. 1: Liquidación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009-2020) (M euros)

TOTAL Comunidades Autónomas RÉG. COMÚN	CAPACIDAD TRIBUTARIA	TRANSFE- RENCIA DE GARANTÍA GLOBAL	FONDO DE SUFI- CIENCIA GLOBAL	FTG	FE. CONVERGENCIA AUTONÓMICA		FINAN- CIACIÓN TOTAL*	COMPE- TENCIAS NO HOMO- GÉNEAS	FINAN- CIACIÓN TOTAL HO- MOGÉNEA
					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
2020	105.420,36	7.383,05	795,80	113.604,20	1.877,26	3.295,74	118.777,20	5.213,61	113.563,60

* Incluye la compensación establecida por la Disposición Adicional 3ª de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c).

Cuadro no. 2: Liquidación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009-2020) (% *D annual*)

TOTAL Comunidades Autónomas RÉG. COMÚN	CAPACIDAD TRIBUTARIA	TRANSFE- RENCIA DE GARRANTIA GLOBAL	FONDO DE SUFI- CIENCIA	FTG	FF. CONVERGENCIA AUTONÓMICA		FINAN- CIACIÓN TOTAL*	COMPE- TENCIAS NO HOMO- GÉNEAS	FINAN- CIACIÓN TOTAL HO- MOGÉNEA
					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
2020	-7,34	-18,72	-18,72	-8,27	-18,72	-15,28	-8,66	-18,72	-8,14

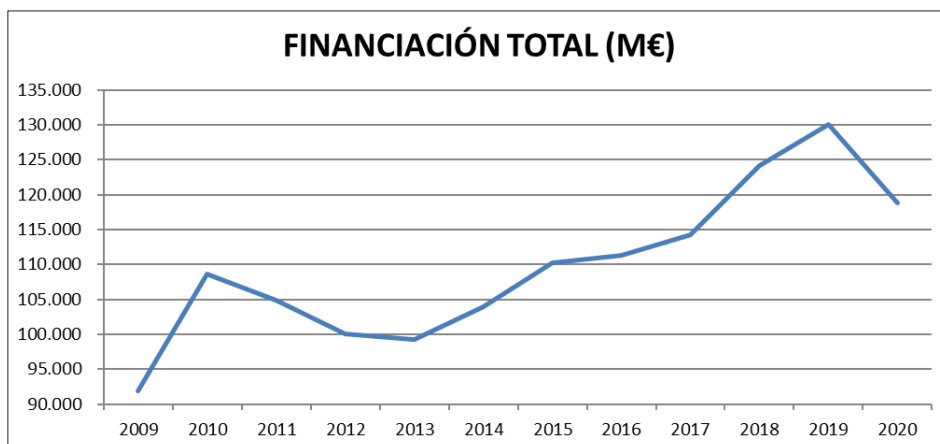
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 1.

2. La liquidación del sistema de financiación en 2020: El año de la pandemia

El efecto de la pandemia sobre los niveles de actividad económica afectó inevitablemente a la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas (como al conjunto de las Administraciones públicas) y a la liquidación de sistema en 2020. 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 2020 (MHFP, 2023c), donde se aprecia la caída en los niveles de financiación total, aun cuando no se retrocede a las cifras de la anterior crisis.⁹ Debe recordarse que la financiación de las Comunidades en tan complicado ejercicio no se vio nunca en peligro, merced a los recursos extraordinarios de apoyo que se arbitraron, al margen del sistema de financiación, de los que dimos cuenta en el informe de 2020.

Cuadro no. 3: liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c).

9. Como es lógico, todavía no se recogen los efectos de recuperación tras las campañas de vacunación de 2021, ni los de la nueva 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 2020. Los resultados de este ejercicio muestran ligeras alteraciones respecto de los precedentes,¹⁰ pero que no modifican la valoración positiva sobre los avances que el sistema de financiación aprobado en 2009 introdujo en estas materias. Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** 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”. En el **Cuadro no. 5** se reflejan -como en años anteriores- las principales distorsiones que afectan a la nivelación, incluyendo las reordenaciones que se producen en el proceso.¹¹

10. Que todavía puede ser pronto para valorar en qué medida responden a la excepcionalidad de las circunstancias, o si ponen de manifiesto alguna dinámica a la que deba prestarse atención.

11. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

Cuadro no. 4: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2020)

AÑO 2020	POBLACIÓN P. Ajustada	CAPACIDAD TRIBUTARIA PRO-PIA		FINANCIACIÓN TOTAL	DISTANCIA A NIVELACIÓN PERFECTA					
		Cap. Tributaria (M euros)	ÍNDICE euros por habitante			Financiación Total (M euros)	ÍNDICE euros por persona ajustada			
Madrid	6.779.888	6.552.395	22.691,39	3.346,87	140,95	17.916,60	2.734,36	102,21	40,95	2,21
Cataluña	7.780.479	7.597.326	21.624,22	2.779,29	117,05	21.782,83	2.867,17	107,17	17,05	7,17
Baleares	1.171.543	1.159.311	3.232,57	2.759,24	116,21	3.091,58	2.666,74	99,68	16,21	-0,32
Aragón	1.329.391	1.415.166	3.456,24	2.599,87	109,49	3.887,06	2.746,72	102,67	9,49	2,67
Cantabria	582.905	591.720	1.489,76	2.555,74	107,64	1.997,04	3.374,98	126,15	7,64	26,15
Asturias	1.018.784	1.084.025	2.394,24	2.350,09	98,97	2.987,17	2.755,63	103,00	-1,03	3,00
Castilla y León	2.394.918	2.606.031	5.605,90	2.340,75	98,58	7.115,93	2.730,56	102,07	-1,42	2,07
La Rioja	319.914	328.799	745,91	2.331,58	98,19	1.011,16	3.075,31	114,95	-1,81	14,95
C. Valenciana	5.057.353	4.922.005	11.398,59	2.253,86	94,92	12.312,87	2.501,60	93,51	-5,08	-6,49
Galicia	2.701.819	2.912.315	5.828,85	2.157,38	90,86	7.944,15	2.727,78	101,96	-9,14	1,96
Murcia	1.511.251	1.483.332	3.017,10	1.996,43	84,08	3.638,48	2.452,91	91,69	-15,92	-8,31
Castilla-La Mancha	2.045.221	2.128.358	4.044,92	1.977,74	83,29	5.314,15	2.496,83	93,33	-16,71	-6,67
Andalucía	8.464.411	8.288.210	15.923,80	1.881,27	79,23	20.990,31	2.532,55	94,66	-20,77	-5,34
Extremadura	1.063.987	1.117.335	1.833,19	1.722,95	72,56	3.137,80	2.808,29	104,97	-27,44	4,97
Canarias	2.175.952	2.211.488	2.133,67	980,57	41,30	5.650,03	2.554,86	95,50	-58,70	-4,50
CC.AA. REG. COMÚN	44.397.816	105.420,36	2.374,45	100	100	118.777,20	2.675,29	100	16,62 (*)	6,45 (*)
Difs. entre extremos			2.366,30	99,66		922,07		34,47	57,68 (**)	25,83 (**)
Desviación típica			526,01	22,15		233,49		8,73	15,30 (**)	6,29 (**)

(*) Promedio sobre valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.

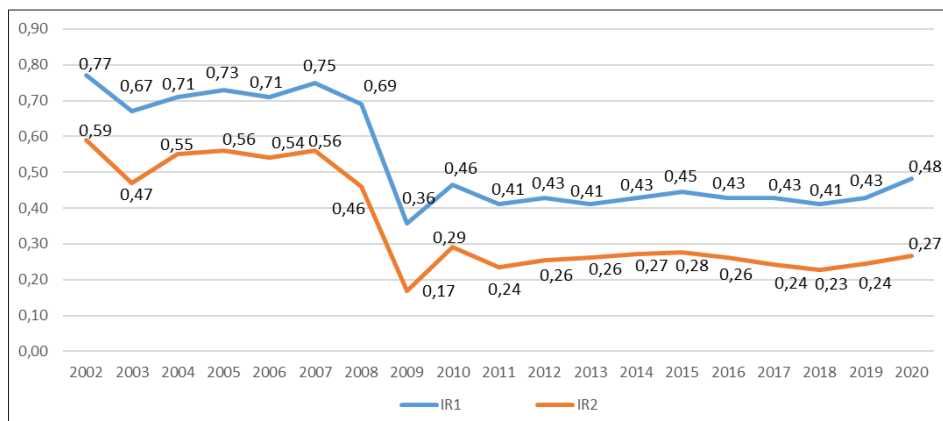
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5: Resultados de nivelación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2020):
Indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

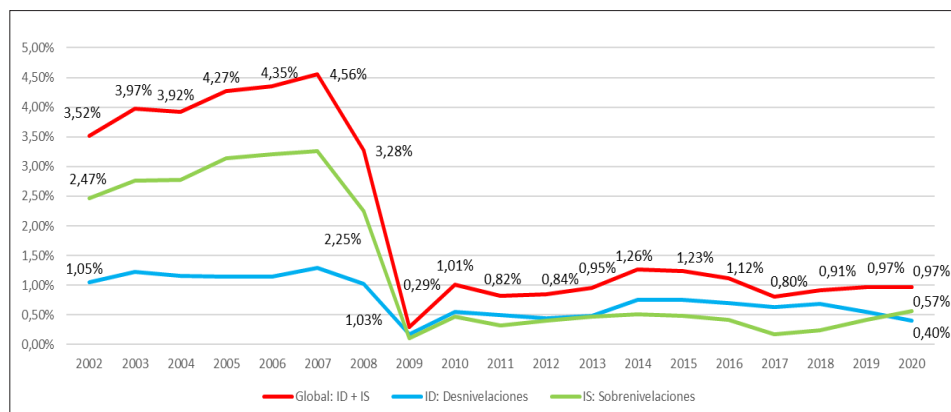
AÑO 2020	CAPACIDAD TRI-FINANCIACIÓN		Reordenaciones	SOBRENIVELACIONES (*)		DESNIVELACIONES (*)		TOTAL DISTORSIONES (**)			
	BUTARIA PROPIA	TOTAL		ÍNDICE	Posición	% s/ FT	Intensidad (M euros)	% s/ FT	Intensidad (M euros)	% s/ FT	Intensidad (M euros)
Madrid	140,95	1	102,21	7	6						
Cataluña	117,05	2	107,17	3	1						
Baleares	116,21	3	99,68	10	7	0,32	9,91			0,32	9,91
Aragón	109,49	4	102,67	6	2						
Cantabria	107,64	5	126,15	1	4			18,52	293,15	18,52	293,15
Asturias	98,97	6	103,00	5	1	3,00	87,09			3,00	87,09
Castilla y León	98,58	7	102,07	8	1	2,07	144,03			2,07	144,03
La Rioja	98,19	8	114,95	2	6	14,95	135,53			14,95	135,53
C. Valenciana	94,92	9	93,51	13	4			1,41	186,20	1,41	186,20
Galicia	90,86	10	101,96	9	1	1,96	152,85			1,96	152,85
Murcia	84,08	11	91,69	15	4						
Castilla- La Mancha	83,29	12	93,33	14	2						
Andalucía	79,23	13	94,66	12	1						
Extremadura	72,56	14	104,97	4	10	4,97	148,60			4,97	148,60
Canarias	41,30	15	95,50	11	4						
CC.AA. REG. COMÚN	100		100		54	0,57	674,01 (**)	0,40	479,35 (**)	0,97	1.153,37 (***)
IR1					0,48						
IR2					0,27						

(*) En valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6: Indicadores de reordenación (2002-2020)

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7: Intensidad de las distorsiones (2002-2020)

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Se han corregido algunas erratas en la serie histórica, respecto de años anteriores.

En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación.¹² La liquidación de 2020 pone de manifiesto un repunte (que ya aparecía en la de 2019), pero que no desmiente la

12. 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*).

acusada disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009.

En el **Cuadro no. 7** se refleja, un año más, 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)*.¹³ Aunque en 2020 no se altera el valor de este último indicador, sí se produce un cambio en su composición, en la medida en que se registra un nuevo y ligero incremento en la intensidad de las sobrenivelaciones, que se ve compensado por la reducción en las de intensidad de las desnivelaciones. En conjunto, y como venimos señalando, la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se sigue manteniendo muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.¹⁴

Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2020 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada) y —en cuantías muy pequeñas— 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 hemos indicado, y pese a su reducido nivel absoluto, en este ejercicio se mantiene la tendencia al alza que se registra desde 2018. La tendencia opuesta se manifiesta en la evolución de las *desnivelaciones*, que en 2020 solo afectaban —otra vez— 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, como hemos manifestado en ocasiones anteriores, en que esta valoración no puede justificar el retraso en el proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009, que permitiría profundizar en estas mejoras pero —sobre todo— concentrarse en los casos en los que la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.¹⁵

13. 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 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.

14. 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).

15. 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 desnivela-

3. La financiación en 2022: Se reducen los recursos extraordinarios

La buena evolución de la economía durante 2022, con una tasa de crecimiento similar a la del ejercicio precedente, ha generado -de nuevo- un fuerte incremento de la recaudación tributaria, que superó en un 14,4% las cifras de 2021.¹⁶ En lo que a las Comunidades Autónomas de régimen común se refiere, las cantidades recibidas del sistema de financiación -en concepto de pagos a cuenta- se elevaron a 111.276'13 M euros (MHFP, 2022a). Como se preveía, la liquidación de 2020 presentó un saldo negativo, que excepcionalmente no se descontó de dicho importe, merced a una compensación extraordinaria establecida en los Presupuestos para 2022,¹⁷ y que ascendió finalmente a un total de 4.404 M euros.¹⁸

A estas partidas se añadió un fondo extraordinario de 3.067 M euros, al margen del sistema de financiación, para compensar el perjuicio económico que supuso para las Comunidades Autónomas la puesta en marcha del Sistema de Suministro Inmediato de Información en el IVA (SII-IVA), en 2017.¹⁹ La importante reducción en los recursos extraordinarios respecto al ejercicio 2021 (por la mejora en la situación epidemiológica) ha contribuido a que el conjunto de las Comunidades Autónomas cerrase el ejercicio 2022 con un déficit del 1,14% del PIB.²⁰

ción 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.

16. MHFP (2023a, b). La cifra total de ingresos tributarios, en términos de caja, ascendió a 255.463 M euros, impulsada por la recaudación de los impuestos directos. La recaudación del IRPF se incrementó en un 15'8% como consecuencia de la buena evolución de las rentas salariales (y las pensiones) y de los rendimientos de las actividades económicas, junto a los buenos resultados de la campaña de Renta 2021. La recuperación de la actividad y de los beneficios empresariales elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 20,8%. La contribución del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 13,9% y en un 2,5%, respectivamente, como consecuencia de la recuperación del consumo, y a pesar del efecto sobre su recaudación de las rebajas fiscales teniendo en cuenta las importantes rebajas fiscales sobre los consumos energéticos.

17. Disposición adicional 91ª de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Como ya indicamos en el informe anterior, 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. RDL 7/2020, arts. 2 a 6), y la transferencia extraordinaria se estableció para evitar que la devolución de esos recursos a la Hacienda central generase tensiones de tesorería a las Comunidades (MHFP, 2021a).

18. Cfr. MHFP (2022a), p. 3. La liquidación de 2020 incluía un saldo positivo de 1.333 M euros a favor de la Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla -correspondiente a los Fondos de Convergencia Autonómica- que se distribuyó con la liquidación presentada en el mes de julio (MHFP 2022b).

19. MHFP (2022a, 2023b).

20. MHFP (2023b), pp. 9-12.

En cuanto a los recursos procedentes de la UE, la financiación asociada a los fondos REACT-UE en 2022 (y al Fondo de Liquidez asociado) también se redujeron respecto a las cifras de 2021, como era previsible. Como indicamos en las dos últimas ediciones de este informe, la mayor parte de los 10.000 M euros bajo gestión de las Comunidades Autónomas correspondió al ejercicio anterior (y solamente 2.000 M euros a 2022). En cuanto al compartimento habilitado en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, para facilitar liquidez financiera para la ejecución de dichos proyectos, el “Fondo de Liquidez REACT-UE” asignó en 2022 1.555,07 M euros a las 5 comunidades que se adhirieron, de los que se desembolsaron efectivamente 435,7 M euros (MH, 2022c, 2023d), según se detalla en el Cuadro no. 8.

Por fin, y en cuanto a las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a 31 de diciembre de 2022 se habían asignado a las Comunidades Autónomas 20.628 M euros, a través de Conferencias Sectoriales y de otros instrumentos jurídicos (MH 2022e).²¹ Su resumen se recoge en el Cuadro no. 9.

Cuadro no. 8: Distribución del Fondo React-UE (M euros)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Dotación* (2021-2022)	Fondo de Liquidez REACT-UE (2022)	
		Asignación total**	Desembolso***
Cataluña	1.706	815,00	200,00
Galicia	441		
Andalucía	1.881		
Asturias	196	30,00	
Cantabria	96		
La Rioja	65	16,50	
Murcia	258	89,57	40,6
Com. Valenciana	1.254	604,00	195,1
Aragón	267		
Castilla – La Mancha	406		
Canarias	630		
Extremadura	187		
Baleares	300		
Madrid	1.284		
Castilla y León	416		
CC.AA. Régimen Común	9.385	1.555,07	435,7

21. A través de Conferencias Sectoriales se transfirieron 15.544 M euros, y por vía de otros instrumentos como subvenciones y convenios 5.084 M euros. Cfr. MHFP (2023e), p. 9.

Comunidades y Ciudades Autónomas	Dotación* (2021-2022)	Fondo de Liquidez REACT-UE (2022)	
		Asignación total**	Desembolso***
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 (*2020a, **2022c, ***2023d).

Cuadro no. 9: Distribución de Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (a 31/12/2022)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Importe (M euros)
Cataluña	3.039
Galicia	1.219
Andalucía	3.262
Asturias	489
Cantabria	337
La Rioja	231
Murcia	620
Com. Valenciana	1.965
Aragón	708
Castilla – La Mancha	1.008
Canarias	1.341
Extremadura	677
Baleares	859
Madrid	2.256
Castilla y León	1.283
CC.AA. Régimen Común	19.294
País Vasco	852
Navarra	406
CC.AA. Régimen Especial	1.258
Ceuta	39
Melilla	37
TOTAL	20.628

Fuente: Elaboración propia, a partir de MHFP (2023e, p. 9).

Desde una perspectiva general, parece apreciarse que -sin haber desaparecido en absoluto las circunstancias extraordinarias que concurren en esta legislatura- nos estaríamos aproximando a un escenario de retorno a los mecanismos de funcionamiento ordinarios (con la muy importante salvedad del papel que los fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia van a desempeñar en nuestro futuro inmediato en toda la UE). Como se resalta desde el Gobierno central, en las extraordinarias circunstancias que hemos vivido en los últimos años se ha canalizado desde ese nivel de Hacienda hacia las Comunidades Autónomas un volumen de recursos sin precedentes, que ha contribuido a sostener su papel protagonista en los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar en España, y que nos obliga a perfeccionar los mecanismos de coordinación y cogobernanza establecidos en estos años. Como señalábamos el año pasado, y ante la incertidumbre que se mantiene tras la invasión de Ucrania y sus repercusiones, se trata de un desafío que -en una perspectiva de federalismo no solamente fiscal- compromete a todos nuestros niveles de gobierno, desde el espacio local al de la Unión Europea.

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2022

Como hemos señalado, la economía española creció en términos reales en el año 2022 a una tasa del 5,5%, continuando con el periodo de recuperación económica iniciado el año anterior tras el cese paulatino de los efectos nocivos de la pandemia del Covid-19. Este dato de crecimiento se sitúa entre los mejores del contexto europeo y tiene especial valor al producirse en un contexto de elevada inflación y alta incertidumbre por la continuidad de la guerra de Ucrania.

En este contexto de recuperación, se ha producido un relevante aumento de los recursos públicos y una progresiva disminución de los gastos vinculados a la pandemia que han permitido al gobierno central realizar un esfuerzo adicional para luchar contra la inflación y potenciar la recuperación sin incurrir en déficits excesivos. En esta dinámica de recuperación económica también están jugando un papel importante las primeras recepciones de los Fondos *Next-Generación* de la UE, aunque aún es pronto para analizar el grado de ejecución de esos fondos y su impacto económico.

Por otra parte, durante el ejercicio 2022 se mantiene la suspensión de las reglas fiscales determinadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE y ya se trabaja en un nuevo marco de gobernanza fiscal que empiece a funcionar a partir de 2024. No obstante, a pesar de la actual vigencia de la “cláusula de escape”, como criterios orientativos para garantizar la estabilidad se han determinado en el Plan de Estabilidad del gobierno de España unos “valores de referencia” del déficit y la deuda pública para todas las administraciones públicas.

4.1. *Análisis del déficit*

La evolución de los saldos presupuestarios de las administraciones públicas españolas,²² en valores absolutos, se recoge en los **Cuadros no. 10 a 14**, que ofrecen una primera aproximación a la evolución del déficit en 2022.

En el año 2022 este indicador medido con relación al PIB para el conjunto de las AAPP se situó en un -4,8% del PIB (-63.776 M euros en valores absolutos) y supone una reducción de 2,1 puntos porcentuales y una variación del 23,1% en los valores absolutos respecto al año anterior (-6,9% del PIB y -82.946 M euros). Esta importante reducción del déficit viene explicada por un crecimiento económico consolidado y por la evolución positiva del empleo. Estos factores económicos favorables han facilitado el crecimiento de los recursos no financieros (8,1%), muy superior al de los empleos no financieros (3,8%). Esta reducción del déficit debe valorarse especialmente en un contexto donde se ha hecho un especial esfuerzo de gasto con políticas para contrarrestar los efectos de la inflación y para paliar los efectos adversos de la guerra de Ucrania especialmente en el ámbito energético.

El déficit de la Administración General del Estado (AGE) se situó en un -3,1% del PIB (-41.058 M euros), incluyendo la ayuda financiera. Es una de las administraciones públicas que realiza uno de los mayores esfuerzos de reducción del déficit, bajando 3 puntos porcentuales respecto al -6,1% que registraba en 2021, lo que supone una disminución anual del déficit de un -44,7%. Asimismo, el déficit primario del Estado (sin contar la carga de intereses) supone un -1.18% del PIB (-15.683 M euros) y muestra una reducción del 69,3% respecto al año anterior. Esta importante disminución del déficit se explica por el importante aumento de los recursos no financieros, que crecen un 18,6% con respecto al año anterior. Por su parte, los empleos no financieros también crecieron, pero a una tasa sustancialmente menor (3,7%).

22. Indicador de Capacidad o Necesidad de Financiación de la Contabilidad Nacional.

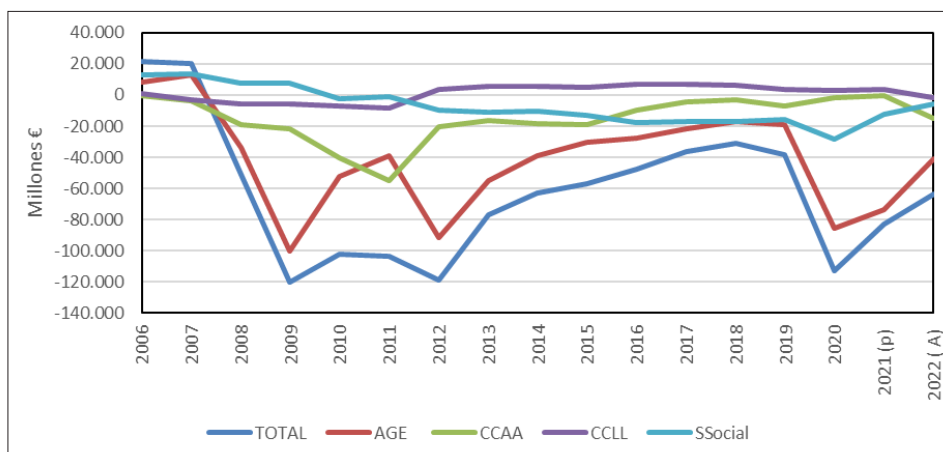
Cuadro no. 10: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2012-2022)* (M euros)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
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	-113.199	-85.710	-1.984	2.758	-28.263
2021 (P)	-82.946	-73.734	-630	3.457	-12.039
2022 (A)	-63.776	-41.058	-15.085	-1.647	-5.986

Fuente: IGAE (2023a).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 11: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2022)* (M euros)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 10.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 12: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2022) * (% D 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	-196,99%	-357,12%	72,96%	-28,01%	-78,20%
2021 (P)	26,73%	13,97%	68,25%	25,34%	57,40%
2022 (A)	23,11%	44,32%	-2.294,44%	-147,64%	50,28%

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 10.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

La Seguridad Social es otra de las administraciones públicas que muestra un importante esfuerzo en la reducción del déficit, que pasa del 1% del PIB en 2021 a un 0,45% del PIB en 2022, con una disminución de 0,55 puntos porcentuales y una tasa de reducción del 50,3%. Esta variación viene explicada por diversos factores. Por un lado, el buen comportamiento de los recursos, que crecieron un 2,4%, por el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, la subida del salario mínimo y la mayor estabilidad en el empleo tras la reforma laboral. Por otro lado, los empleos registraron un leve descenso (-0,6%) por la paulatina disminución de las medidas vinculadas a la crisis de la Covid-19 (prestaciones por desempleo, ERTES, etc.). Esta disminución de los gastos se produce a pesar de otras medidas como el aumento temporal del Ingreso Mínimo Vital o la revalorización de las pensiones contributivas y no contributivas.

Las Comunidades Autónomas son el nivel de gobierno donde se produce el peor dato respecto a la contención del déficit. En su conjunto, presentaron en 2022 un déficit del -1,14% del PIB (-15.085 M euros) muy superior al mínimo déficit del -0,05% del PIB obtenido en el año 2021 (- 630 M euros). Este dato implica un incremento del déficit de 14.445 M euros en valores absolutos y un incremento de 1,08 puntos porcentuales, y se explica, como hemos visto, por una importante disminución de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas al margen del sistema de financiación y relacionados con la pandemia. En términos de Contabilidad Nacional, las Comunidades Autónomas observaron un crecimiento de los empleos no financieros del 5,4%, mientras que los recursos no financieros disminuyeron un 1%. Respecto a los gastos, destaca el incremento de las remuneraciones de asalariados (4,1%) y el incremento de subvenciones (25,8%) especialmente

las destinadas al transporte público. Respecto a los ingresos, se observa un cierto aumento en los recursos ordinarios (impuestos y transferencias del sistema de financiación) junto a la importante caída de los recursos extraordinarios recibidos del Estado al margen del sistema.

Las Entidades Locales también presentan un déficit de -0,12% del PIB (-1.647 M euros) lo que rompe la tendencia de los últimos años, con situaciones de superávit o equilibrio presupuestario. Este saldo supone una caída de 5.104 M euros y una disminución de 0,41 puntos porcentuales. No obstante, hay que señalar que dicho déficit es meramente puntual y obedece a razones técnicas relacionadas con el elevado volumen de las liquidaciones negativas de las EELL con el Estado para 2022.²³ En términos de Contabilidad Nacional se observa un incremento de los recursos no financieros de un 7,7% con respecto a 2021, con un aumento tanto de los recursos impositivos como de las transferencias. Los empleos no financieros también crecieron (un 14,6%), destacando especialmente las transferencias a otras AAPP, por el motivo ya indicado.

Para terminar este primer análisis, el **Cuadro no. 15** recoge con más detalle la evolución del saldo presupuestario agregado del conjunto de las Comunidades Autónomas a lo largo de los últimos 20 años, con objeto de ofrecer una perspectiva de largo plazo. Un aspecto relevante para destacar son los diferentes efectos, en duración e intensidad, que han tenido las dos grandes crisis del siglo XXI (Gran Recesión y Crisis Covid-19) sobre las cuentas públicas autonómicas.

La crisis financiera del 2008 produjo en las Comunidades Autónomas déficits presupuestarios de elevada intensidad que se prolongaron, además, en un periodo amplio de tiempo. Estos déficits mantuvieron valores por encima del 1% del PIB (referencia habitual para las Comunidades Autónomas en los objetivos de estabilidad) desde el comienzo de la crisis hasta el año 2015 y alcanzaron su nivel más elevado en 2011 (déficit del -5.16%), cuando las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de 2009 mostraron caídas reales de la recaudación en los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales). Desde 2016 se observan valores más estables del déficit, siguiendo una dinámica de consolidación que comenzó en 2012 y que se ha interrumpido en el último ejercicio de 2022.

23. Esta singular elevación, que se corregirá en ejercicios siguientes, se produce debido a que en el ejercicio 2020 (pandemia) el Estado mantuvo inalteradas las entregas a cuenta para garantizar la continuidad de los servicios públicos locales, a pesar de la caída que se preveía para sus ingresos.

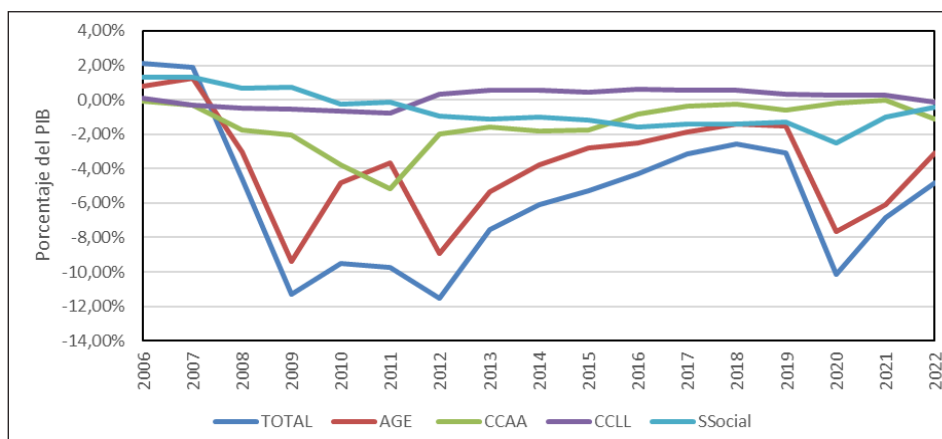
Cuadro no. 13: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2012-2022)* (% PIB)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
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	-3,12%	-1,89%	-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	-10,13%	-7,67%	-0,18%	0,25%	-2,53%
2021 (P)	-6,87%	-6,11%	-0,05%	0,29%	-1,00%
2022 (A)	-4,817%	-3,09%	-1,14%	-0,12%	-0,45%

Fuente: IGAE (2023a).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

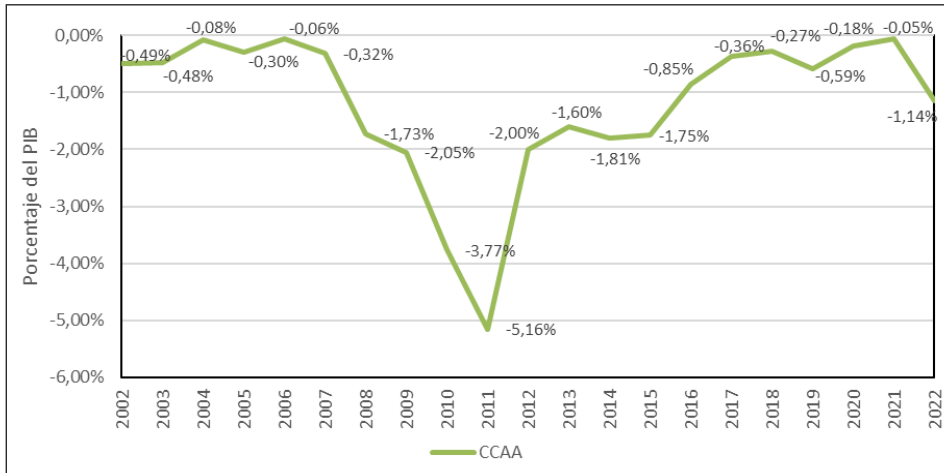
Cuadro no. 14: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2022)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 13.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 15: Evolución de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2002-2022) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2023a).

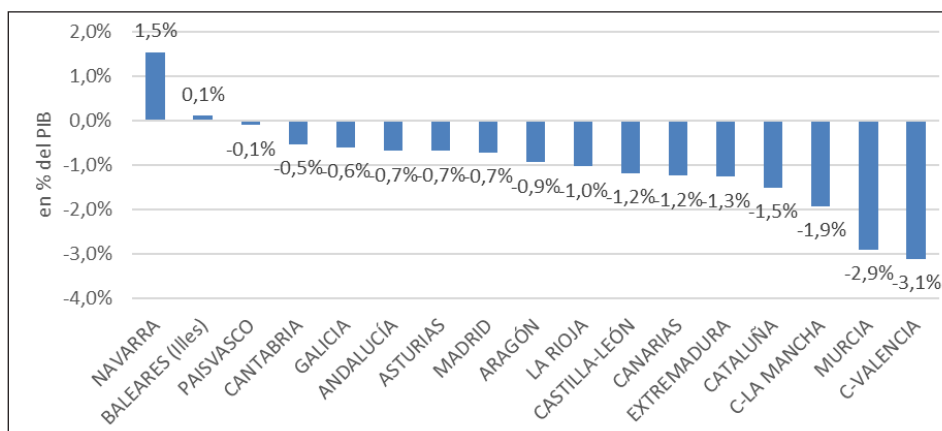
* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Sin embargo, la crisis de la Covid-19, además de tener una duración en el tiempo menor, apenas tuvo efectos negativos sobre el déficit autonómico. Se observaron valores mínimos de -0,18% y -0,05% del PIB en 2020 y 2021, y se continuó con la trayectoria de consolidación que venía siguiéndose desde 2016. Este menor impacto se explica por el protagonismo que tuvo el gobierno central a la hora de enfrentar dicha crisis. Por un lado, la Hacienda central se hizo cargo de los principales gastos vinculados a la crisis, tanto sanitarios (investigación, vacunación,) como de protección del tejido laboral y empresarial, (ERTES, subsidios, ...). Adicionalmente, dicho gobierno llevó a cabo un importante apoyo financiero a las Comunidades Autónomas por diferentes vías: manteniendo los “mecanismos extraordinarios de financiación” iniciados con la crisis anterior, aumentando generosamente las entregas a cuenta y aportando fondos adicionales a las Comunidades Autónomas para cubrir gastos específicos derivados de la pandemia (como los Fondos Covid-19).

El Cuadro no. 16 detalla los saldos de las Comunidades en el año 2022, en porcentaje del PIB de cada una de ellas. En línea con lo señalado anteriormente, el ejercicio 2022 resultó un mal año en términos de contención del déficit para este nivel de gobierno, y la mayoría de las Comunidades Autónomas (con la excepción de Navarra y Baleares) muestran saldos presupuestarios negativos. Entre las comunidades con déficit, los valores son variados y la mayoría presenta cifras por encima del valor de referencia establecido en los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las razones de

estos déficits son complejas y tan variadas como las particulares situaciones, pudiendo convivir problemas latentes de falta de financiación con particulares dinámicas del gasto autonómico.²⁴

Cuadro no. 16: Saldos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2022)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2023b).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

4.2. Análisis de la deuda

En los Cuadros no. 17 a 23 se recoge la evolución de la Deuda pública en valores absolutos y en porcentaje sobre el PIB, a partir de los datos ofrecidos por el Banco de España para la elaboración de los indicadores exigidos por el protocolo de déficit excesivo de la UE.

En general, para cada una de las administraciones públicas se observan crecimientos del *stock* acumulado de deuda en valores absolutos, pero, sin embargo, también atenuaciones moderadas del indicador Deuda Pública/PIB, debido a que las tasas de crecimiento del PIB son mayores que el crecimiento del *stock* de deuda.

En el año 2022, la cifra de deuda viva para el conjunto de todas las AAPP se situó en 1.502.543 M euros, lo que supone un crecimiento del 5,28% respecto a 2021. En % del PIB este indicador se situó en un 113,2% del PIB, lo que supone una disminución de 5 puntos porcentuales con respecto al año

24. La comparación entre los ejercicios 2021 y 2022 muestra que el empeoramiento es generalizado para todos los territorios (salvo en Navarra). En muchos de ellos se pasa de situaciones de superávit presupuestario a déficit, y en algunos que mantenían niveles moderados de déficit se produce un aumento sustancial. Como en años anteriores, destacan las cifras de la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana, que parecen indicar una infrafinanciación cuya persistencia venimos señalando en estos informes.

anterior (118,2%). En cifras absolutas, todas las AAPP observaron crecimientos de su deuda en 2022, destacando la Seguridad Social (+9,2%) y la Administración General del Estado (+6,1%), seguidas por las EELL (+4,3%) y, en menor medida, las Comunidades Autónomas (+1,3%). Las principales subidas vienen explicadas, en el caso de la Seguridad Social, por la dinámica de envejecimiento poblacional y por las medidas de actualización de las pensiones a la elevada inflación y, en el caso de la AGE, por haber protagonizado las principales medidas de lucha contra la inflación y las políticas de recuperación económica.

Sin embargo, si se valoran las cifras en porcentaje sobre el PIB, se observan en el año 2022 tasas de variación negativas en todas las administraciones públicas. Las disminuciones de este indicador son del -3,6% para la AGE, del -2% para las Comunidades Autónomas, del -0,1% para las EELL y del -0,05% para la Seguridad Social. Como se ha señalado, esta disminución del indicador obedece al potente crecimiento del PIB que contrarresta el aumento del volumen de deuda viva, y este efecto resulta mayor en la AGE, por su mayor peso relativo en el PIB.

Pasando a analizar con mayor detalle la deuda del subsector Comunidades Autónomas, un primer rasgo destacado en los datos observados a finales de 2022 es que el nivel alcanzado por la deuda autonómica muestra valores muy elevados, que podrían plantear problemas de insostenibilidad en el largo plazo. Esto puede deducirse cuando observamos el volumen alcanzado por el *stock* de deuda autonómica en valores absolutos (316.937 M euros), o cuando lo medimos con relación al PIB regional (un 23,85%), con un valor superior al máximo previsto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Un segundo rasgo de interés, observando su evolución a lo largo del tiempo, es la sostenida tendencia creciente de la deuda autonómica en los últimos 20 años (Cuadro no. 22). Esto resulta especialmente significativo porque ocurre a partir de una situación de escaso endeudamiento antes de la crisis (6,7% del PIB en 2008) con escasa carga de intereses y a pesar de haber incorporado un exigente marco de reglas fiscales, al menos de desde el punto de vista formal. Cabe destacar, sin embargo, que las dos crisis económicas vividas en dicho periodo actuaron, sin duda, como propulsores de esa deuda. Así, con la crisis financiera del 2008, la deuda autonómica inició una fuerte expansión que la llevó a situarse alrededor del 24,8% del PIB en 2016. Dicho incremento no se explica solo por los amplios déficits regionales experimentados con la crisis (caída de ingresos propios y transferencias, y aumento del gasto social regional) sino que fue determinante el aumento de los costes de la deuda derivados de la crisis de la deuda soberana en toda Europa.

Adicionalmente, durante todo ese periodo fue necesario el apoyo financiero del gobierno central a las Comunidades Autónomas a través de los “mecanismos extraordinarios de liquidez” (FLA, Fondo de Financiación para las Comunidades Autónomas, etc.) que aumentaron también el volu-

men de la deuda autonómica. Tras un periodo de relativa estabilidad (aunque sin reducciones significativas) durante los años 2017 a 2019, la nueva crisis económica provocada por la pandemia de la Covid-19 provocó un nuevo pico de crecimiento de la deuda, hasta llegar al 27,2% del PIB a finales de 2020. Por último, los años 2021 y 2022 muestran un claro descenso, por el efecto positivo del crecimiento del PIB.

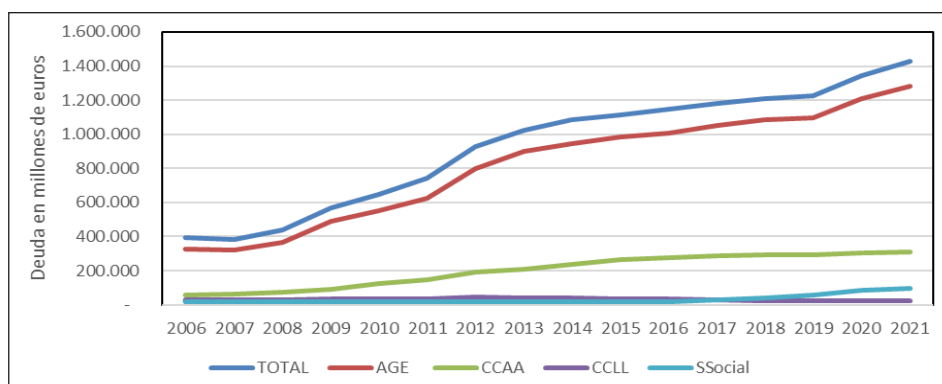
Cuadro no. 17: Deuda bruta de las AAPP en España (2012-2022)* (M euros)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2012	927.813	799.066	189.183	44.003	17.188
2013	1.025.655	897.788	210.520	42.109	17.187
2014	1.084.846	946.851	237.941	38.329	17.188
2015	1.113.661	982.865	263.259	35.109	17.188
2016	1.145.050	1.008.861	276.995	32.197	17.173
2017	1.183.412	1.049.771	288.118	29.034	27.393
2018	1.208.861	1.082.762	293.396	25.780	41.194
2019	1.223.355	1.095.761	295.080	23.231	55.024
2020	1.345.786	1.206.608	303.992	21.953	85.356
2021	1.427.238	1.279.974	312.588	22.071	97.185
2022	1.502.543	1.358.814	316.937	23.019	106.178

Fuente: Banco de España (2023a).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 18: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2022)* (M euros)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 17.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 19: Deuda bruta de las AAPP en España (2015-2022) *
(% D anual en cifras absolutas)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	2,66%	3,80%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	2,82%	2,64%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,35%	4,06%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,15%	3,14%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,20%	1,20%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	10,01%	10,12%	3,02%	-5,51%	55,12%
2021	6,05%	6,08%	2,83%	0,54%	13,86%
2022	5,28%	6,16%	1,39%	4,30%	9,25%

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 17.

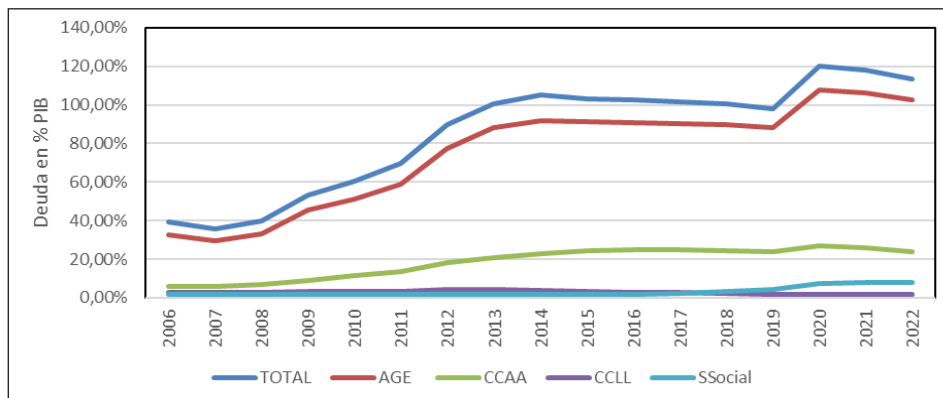
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 20: Deuda bruta de las AAPP en España (2012-2022) * (% PIB)

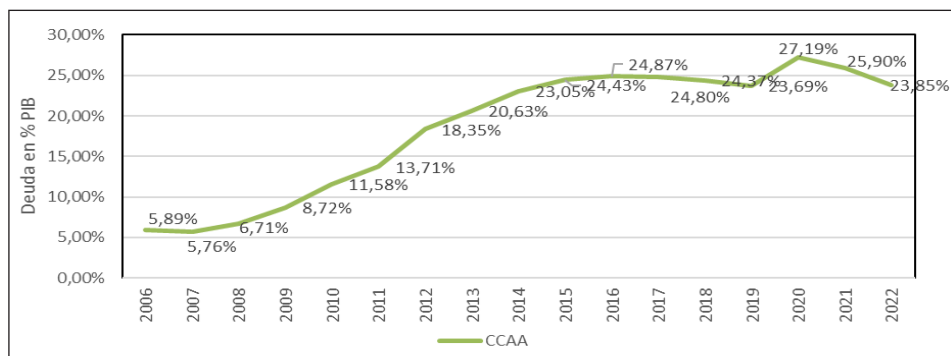
AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2012	89,98%	77,50%	18,35%	4,27%	1,67%
2013	100,52%	87,99%	20,63%	4,13%	1,68%
2014	105,10%	91,74%	23,05%	3,71%	1,67%
2015	103,35%	91,21%	24,43%	3,26%	1,60%
2016	102,80%	90,58%	24,87%	2,89%	1,54%
2017	101,85%	90,35%	24,80%	2,50%	2,36%
2018	100,42%	89,94%	24,37%	2,14%	3,42%
2019	98,22%	87,98%	23,69%	1,87%	4,42%
2020	120,38%	107,93%	27,19%	1,96%	7,63%
2021	118,26%	106,06%	25,90%	1,83%	8,05%
2022	113,22%	102,39%	23,85%	1,73%	8,00%

Fuente: Banco de España (2023b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 21: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2022) * (% PIB)

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 20.
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

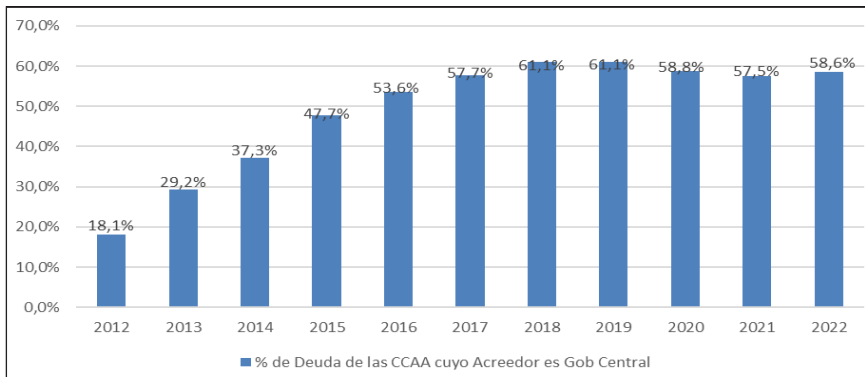
Cuadro no. 22: Evolución de la deuda bruta total de las Comunidades Autónomas en España (2006-2022) * (% PIB)

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2023b).
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Otro rasgo de especial interés respecto a la deuda autonómica actual -como hemos señalado en informes anteriores- es que, en un porcentaje muy importante, tiene como acreedor al Gobierno Central, lo que genera una especial situación de dependencia. Ello tiene su origen en los diversos mecanismos extraordinarios de apoyo financiero que se pusieron en marcha con la crisis de 2008 y que se han mantenido hasta la actualidad. El gran volumen de recursos que se canalizaron a través de dichos instrumentos provocó que, desde su puesta en funcionamiento, la deuda contraída con el gobierno central alcanzara ya en su primer año un peso del 18,2% del total de la deuda regional. Además, el mantenimiento en el tiempo de estos instrumentos y sus cuantías ha hecho que ese porcentaje haya continuado creciendo hasta alcan-

zar un máximo del 61,1% en 2019, que se ha corregido ligeramente en 2020 y 2021, y se sitúa actualmente en el 58,6% del total.

Cuadro no. 23: Volumen de endeudamiento de las Comunidades con el Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (PDE)

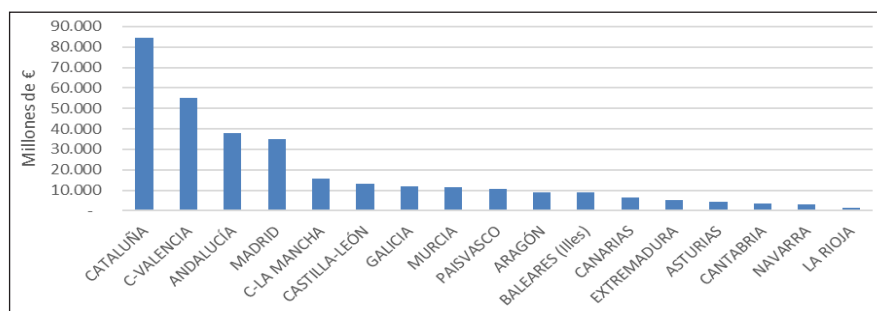
La continuidad en el tiempo de este tipo de endeudamiento con el Estado y la dependencia de este como principal acreedor genera distorsiones sobre los incentivos que influyen en el comportamiento de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, con este tipo de instrumentos, las Comunidades Autónomas obtienen sustanciales ventajas de menor coste y continuidad en su financiación, y tienen menos incentivos para volver a una financiación ortodoxa a través de los mercados de capitales, que suelen presentar condiciones más duras. En segundo lugar, se distorsionan los incentivos respecto a la responsabilidad en el pago de la deuda. Por un lado, el gobierno central no se comporta como un acreedor privado al uso y tiende a flexibilizar continuamente las condiciones de pago con objeto de evitar posibles insolvencias. Por otro, las Comunidades Autónomas tienen incentivos para renegociar los pagos, pues tienen una razonable expectativa de mayor flexibilidad por parte del gobierno central. Además, todas las posibles renegociaciones de deuda se tratan no como una mera relación económica entre acreedor y deudor, sino que pasan a ser relevantes otros condicionantes como las presiones políticas, las tensiones de las relaciones intergubernamentales, etc.

En tercer lugar, se alteran los incentivos vinculados con un eficiente funcionamiento del sistema de financiación y su posible reforma. La consolidación en el tiempo de estos mecanismos extraordinarios de financiación puede estar provocando en las Comunidades Autónomas incentivos negativos al ejercicio de la autonomía tributaria para hacer frente a sus necesidades de gasto, elemento consustancial para un funcionamiento eficiente de la descentralización. Por otro lado, cabe esperar que el elevado volumen de deuda autonómica con el Estado pueda ser un elemento de negociación adicional en una

eventual reforma del sistema de financiación autonómica, condicionando de forma relevante la misma. En este sentido, las posiciones de partida son heterogéneas, como lo es la variada situación de cada Comunidades Autónomas respecto a este tema y se manejan posturas diferentes, que van desde la demanda del pago íntegro de la deuda autonómica hasta la posibilidad de condonaciones parciales o totales de dicha deuda.

Los Cuadros no. 24 a 26 incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, tanto en términos absolutos como en cifras *per capita* y en relación con el PIB. Como ocurría en 2021, sólo cuatro comunidades tenían niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 M euros. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M euros), la Comunidad Valenciana (más de 50.000 M euros), Andalucía y Madrid. La Comunidad Valenciana y Cataluña ocupan también las primeras plazas en cifras por habitante, con valores por encima de los 10.000 euros por persona. Por fin, si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB,²⁵ existen varias Comunidades Autónomas con niveles de deuda que se podrían considerar elevados, por encima del 30% del PIB regional, como la Comunidad Valenciana (44,4%), Cataluña (33,4%), Castilla-La Mancha (33,3%) y Murcia (32,1%). En el extremo opuesto, destacan Navarra, Canarias, País Vasco, y Madrid, con niveles de endeudamiento que no superan el 15%.²⁶

Cuadro no. 24: Deuda pública bruta total por comunidades (2022) * (M euros)



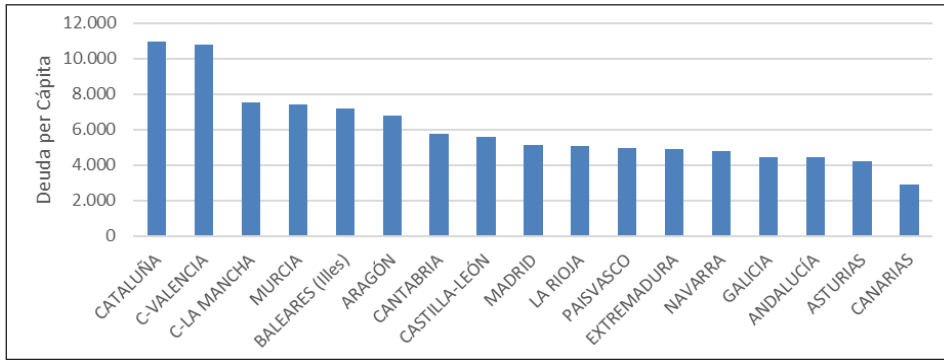
Fuente: Banco de España (2023c).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

25. 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”.

26. De nuevo, las razones explicativas de los diferentes niveles de endeudamiento acumulados son tan variadas como las distintas situaciones. De forma genérica se pueden destacar algunos factores relevantes, como la situación de partida en origen con mayor o menor deuda, la evolución en el tiempo de los saldos presupuestarios, con sus consiguientes argumentos de escasa financiación o elevado gasto, y la distinta evolución del crecimiento del PIB regional, que influye de manera determinante en el valor del indicador.

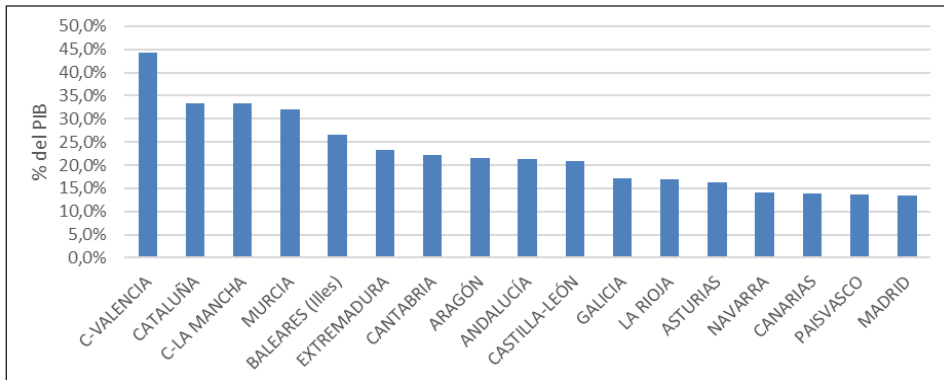
Cuadro no. 25: Deuda pública bruta per capita, por comunidades (2022)
* (euros)



* s/ Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2023c) e INE
(<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>)

Cuadro no. 26: Deuda pública bruta total por comunidades (2022)
* (% PIB)



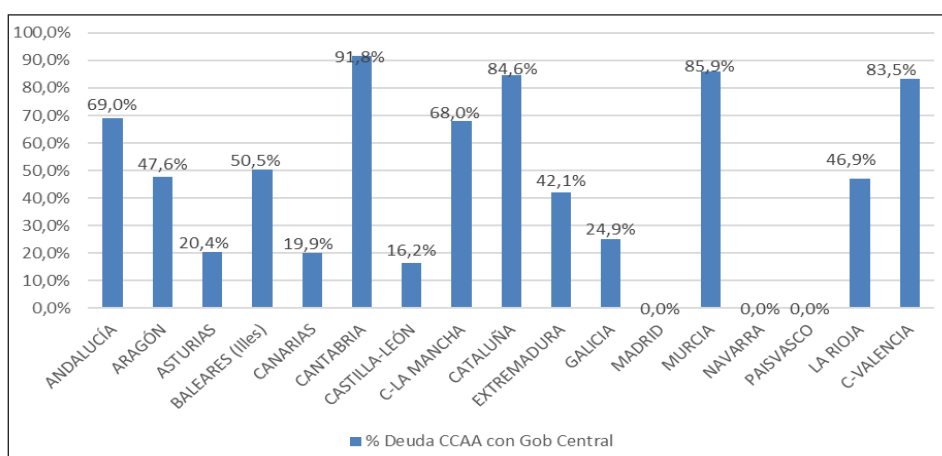
Fuente: Banco de España (2023d).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el análisis pormenorizado por Comunidades Autónomas también se observa cierta heterogeneidad en cuanto a la dependencia del Estado como acreedor. Según los datos del Cuadro no. 27, las Comunidades Autónomas que presentan un mayor porcentaje de deuda con el Estado en 2022 por la recepción de los instrumentos extraordinarios de financiación son Cantabria (91,8%), Murcia (85,9%), Cataluña (84,6%) Comunidad Valenciana (83,5%), Andalucía (69%) y Castilla-La Mancha (68%), con una diferencia apreciable respecto a otras comunidades. En el lado contrario se encuentran comunidades como Asturias, Canarias, Castilla-León y Galicia, que presentan valores próximos al 20%. Por último, es de destacar las situaciones de País Vasco,

Navarra y Madrid que no mantienen deuda con el gobierno central (las dos primeras, porque en ningún momento participaron de los mecanismos extraordinarios de financiación, y la última porque liquidó estas deudas en el año 2019).

Cuadro no. 27: Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las Comunidades Autónomas (2022) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (PDE).

5. Notas sobre la reforma de la financiación, en el final de la legislatura

Como señalábamos hace un año, la reforma del modelo de financiación sigue pendiente, y resulta ya claro -si no lo era ya antes- que habrá de esperar a la próxima legislatura, tras las elecciones de 2023. Aunque las condiciones de excepcionalidad que se han sucedido en los años pasados pueden constituir una atenuante muy cualificada, no nos resignamos a aceptar como inevitable una situación en la que el consenso verbal entre quienes ostentan responsabilidades de gobierno es unánime en cuanto a su necesidad y urgencia, pero no se acompaña de los esfuerzos de reflexión y negociación (ciertamente de muy ardua complejidad) que serían precisos para conducirla a buen término.²⁷

En las líneas que siguen recordaremos algunas de las ideas que más nos han venido preocupando a lo largo de esta legislatura, a modo de *memento* y recapitulación que pueda ser útil en este momento de transición, todavía marcado por circunstancias excepcionales y sus componentes de incertidumbre.

27. Como indicábamos en el informe anterior, las líneas generales del diagnóstico sobre la situación actual han sido ampliamente debatidas, y se dispone asimismo de diferentes propuestas (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 nuevamente. Para una perspectiva más amplia, cfr. las contribuciones recogidas en Martínez-Vázquez y Lago (2020),

En primer lugar, creemos que el balance de esta legislatura pone sobre la mesa la eterna cuestión sobre el papel de los poderes públicos en las economías de mercado con gobiernos multinivel, a la que intentamos dar respuesta desde el federalismo fiscal. Específicamente, y en el caso de España, en relación con la suficiencia de sus distintos niveles de Hacienda, y en sus dimensiones vertical y horizontal.

En cuanto a la primera, los acontecimientos excepcionales que han presidido esta legislatura han planteado el debate sobre la respuesta que reclamamos de nuestras instituciones ante los desafíos del presente, y su forma de financiación. Por una parte, hay elementos de la crisis²⁸ que reclaman un protagonismo creciente de la Hacienda central,²⁹ al menos en sus funciones “tradicionales” de coordinación, redistribución y -sobre todo- estabilización, de especial importancia en esta coyuntura incierta. Por otra, se han incrementado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia), y todo ello exige cuantificar el volumen de la financiación necesaria para atender todas estas funciones, y su reparto entre los diferentes niveles de gobierno.³⁰

En lo que a la revisión del modelo de financiación se refiere (y al margen de la conveniencia de reforzar la suficiencia general de las Haciendas de España) las principales figuras del sistema tributario están compartidas con las Comunidades Autónomas, pero la gestión y recaudación de la mayor parte de los ingresos corresponde a la Hacienda central. El debate sobre la corrección de los desequilibrios verticales³¹ debe incluir, a nuestro juicio, una reflexión sobre las dificultades que plantea el ejercicio de una “corresponsabilidad colegiada” de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la imposición indirecta, y sobre el reparto de las nuevas bases imponibles que puedan establecerse.³²

En cuanto a la dimensión horizontal, sigue pendiente también el análisis en profundidad de las diferencias entre los modelos de régimen común y de régimen especial, y la búsqueda de las vías pertinentes para garantizar la convergencia en los resultados de ambos sistemas. Parece una reforma indispensable en una perspectiva de cambio hacia un modelo federal. La extensión de las cargas

28. Como su dimensión internacional, además de las de carácter tecnológico o medioambiental.

29. Sobre cuya identificación (¿española?, ¿europea?, ...) podría también abrirse una discusión relevante.

30. Con especial atención a su dinámica, en un mundo en el que los servicios públicos fundamentales son *bienes superiores*, pero con riesgos e incertidumbres crecientes de dimensión global.

31. Cfr. Pérez (2020) o Colldeforns y Monés (2022).

32. Algunas de estas cuestiones podrían abordarse de manera independiente (e, incluso, previa) al debate sobre la modificación del modelo. Por otra parte, la experiencia de la respuesta a la “crisis del Covid-19” 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 informes anteriores.

no asumidas (en las comunidades de régimen especial) o la adecuada medición del cupo o la aportación serían elementos para valorar en esa dirección.³³

En su caso, el nuevo modelo debe simplificar -hasta donde sea posible- los mecanismos de autonomía, nivelación y transparencia, procurando garantizar la suficiencia de las comunidades y dando salidas razonables a las situaciones más graves de endeudamiento. En esa dirección, se deberían arbitrar algunas soluciones de urgencia para limitar las situaciones anómalas que el modelo actual implica para determinadas comunidades.

Respecto al reparto de la fiscalidad entre los distintos niveles de gobierno, debemos reiterar la necesidad de fortalecer la corresponsabilidad de las comunidades y estimular el ejercicio efectivo de sus capacidades, evitando, en el caso de los impuestos patrimoniales, la competencia fiscal a la baja que, en caso de no establecer límites, se convierte en una vía indirecta para suprimir algunos tributos.³⁴

Hay que insistir, una vez más, en la necesidad de buscar soluciones al problema del endeudamiento autonómico, con la finalidad de garantizar la viabilidad de las políticas autonómicas y, en paralelo, la consolidación de las cuentas públicas del país. Va a ser necesario proceder a una reestructuración de la deuda, para asegurar la estabilidad, y, paralelamente, para intentar sepa-

33. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se modificó en 2022 mediante la Ley 1/2022, de 8 de febrero (<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/02/08/1>), para adecuarlo, por una parte, a la reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido llevada a cabo para transponer diversas Directivas comunitarias y, por otra, para incorporar al Concierto las nuevas figuras tributarias creadas con la aprobación de la Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras y la Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. A lo largo de este ejercicio se alcanzaron los acuerdos que han conducido, ya en 2023, a la aprobación de la Ley 9/2023, de 3 de abril (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/9>), por la que se modifica nuevamente la Ley 12/2002, para incorporar al Concierto Económico los nuevos impuestos sobre los Envases de Plástico No Reutilizables y sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos (entre otras modificaciones legales posteriores a febrero de 2022) y la Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/10/con>).

Con la Comunidad Foral de Navarra se ha seguido un proceso similar, que ha culminado con la aprobación de la Ley 8/2023, de 3 de abril, (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/8>) por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, de su Convenio Económico. La actualización de la Aportación Económica de Navarra para el quinquenio 2020-2024 se acordó el 12 de diciembre (cfr. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2022/021222-comision-coordinadora-convenio-navarra.aspx>).

Las reflexiones que sugerimos habrán, probablemente, de considerarse en negociaciones posteriores.

34. Como se mencionaba en informes anteriores, la puesta en marcha de rebajas sustanciales de los tipos impositivos se justifica como medidas para beneficiar a la población de una comunidad, pero puede acabar provocando el desplazamiento de los sujetos pasivos y las bases imponibles a las comunidades que bajan su imposición. Las reflexiones contenidas en el Libro Blanco para la Reforma Tributaria (CPE-LBRT, 2022) abundan en este mismo sentido.

rar el problema del endeudamiento del propio proceso de reforma de la financiación autonómica.

La reforma del sistema de nivelación, simplificándolo hasta donde sea posible y garantizando un adecuado reparto de los fondos disponibles entre comunidades e intentando fijar mecanismos automáticos para solucionar los casos anómalos de financiación, es otro de los elementos centrales que deben abordarse en el próximo futuro. Como lo es la reforma en profundidad de los FFCCII para dar respuesta a las brechas de desarrollo económico que subsisten en España y abrir una vía de convergencia, a través del mismo, de las comunidades de régimen común y las de régimen especial.

La reforma de la gestión de los tributos con una mayor participación de las Comunidades Autónomas, a partir de alguna de las fórmulas previstas y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales (Senado, Consejo de Política Fiscal y Financiero, Conferencia de presidentes) son cuestiones indispensables para la reforma del modelo de descentralización financiero en una perspectiva federal. Y, para avanzar en este ámbito, sería indispensable poner en marcha una estrategia de consenso entre los partidos políticos principales, para convertir el sistema de financiación en un instrumento moderno de garantía del Estado de Bienestar.

REFERENCIAS

BANCO DE ESPAÑA (2023a): “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 (2023b): “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 (2023c): “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/SistemasFinanciacion->

[Deuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html) y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

BANCO DE ESPAÑA (2023d): “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 Autónoma” (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/InformacionCAAs/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

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

EUROSTAT (2023a): “Data browser: Real GDP growth rate – volumen [TEC00115]” (*last update: 24/04/2023 23:00*), en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table>

EUROSTAT (2023b): “Data browser: HICP - monthly data (annual rate of change) [PRC_HICP_MANR]” (*last update: 19/04/2023 11:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_manr/default/table

EUROSTAT (2023c): “Data browser: Unemployment by sex and age – annual data [UNE_RT_A]” (*last update: 16/03/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table

EUROSTAT (2023d): “Data browser: Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey [ILC_DI12]” (*last update: 03/04/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_dil2/default/table

EUROSTAT (2023e): “Statistics Explained: Government finance statistics” (*data extracted on 20 april*), en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1137.pdf>

EUROSTAT (2023f): “Data browser: Government deficit/surplus, debt and associated data (gov_10dd_edpt1)” (*last update: 03/04/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table

GOBIERNO DE ESPAÑA (2022): *Informe de Situación de la Economía Española 2020-2022*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital [NIPO: 094-20-025-5]. Accesible en internet: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Informe_Situacion/InformedeSituacion2022.pdf

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2023a): *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] (2023b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por Comunidad Autónoma – Año 2022*. 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] (2023a): “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados - Cuarto trimestre de 2022”, *Notas de Prensa* (24 de marzo), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0422.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2023b): “Índice de Precios de Consumo (IPC). Base 2021. Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA). Base 2015 - Marzo 2023”, *Notas de Prensa* (14 de abril), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco421/ipc0323.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2023c): “Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA) - Cuarto trimestre de 2022”, *Notas de Prensa* (26 de enero), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0422.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-VÁZQUEZ, 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): “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/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021a): “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>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022a): “Hacienda ha pagado 111.276 millones de euros a las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta durante 2022, un 6,3% más que en 2021”, *Nota de Prensa* (21 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/21-12-22-NP-ENTREGAS-A-CUENTA-DICIEMBRE-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022b): “Hacienda paga 10.606 millones de euros a las Comunidades Autónomas en el mes de julio en concepto de liquidación y compensaciones de 2020 y entregas a cuenta”, *Nota de Prensa* (28 de julio), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/28-07-22-NP-LIQUIDACION-2020-Y-EECC-JULIO.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022c): “El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el primer trimestre de 2022 asciende a 10.758,1 millones”, *Nota de Prensa* (25 de enero), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/25-01-22-NP-CDGAE-REPARTO-FONDO-DE-FINANCIACION-PRIMER-TRIMESTRE-y-REACT-UE-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023a): “Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2022” (*Presentación Power Point*, 30 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/>

[Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/ESTADISTICAS/30-03-23-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-2022.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/ESTADISTICAS/30-03-23-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-2022.pdf)

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023b): “Ejecución Presupuestaria 2022: España mejora las previsiones y cierra 2022 con un déficit del 4,8% del PIB gracias al fuerte crecimiento económico y a la creación de empleo”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/ESTADISTICAS/30-03-23-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023c): *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/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023d): “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>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023e): “III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación” (*Presentación Power Point, 16 de febrero*), en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-02/16022023_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf.pdf

MISSM [MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES] (2023): “Serie de afiliación Último día del mes por regímenes 1985 – 2023” (4/4/2023), en <https://www.seq-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST305/EST306>

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.

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 i Castellón
Universitat de Barcelona

I. La normativa estatal y los nuevos escenarios de crisis

El año 2022 bien hubiera podido ser el del progresivo retorno a la normalidad o, al menos, a la “*nueva normalidad*” de la que hablábamos en el informe del año anterior, teniendo en cuenta el contexto de recuperación y crecimiento de la economía española. Sin embargo, una nueva crisis -derivada esta vez de la guerra de Ucrania iniciada a finales de febrero, con un rápido encarecimiento del precio de la energía y de las materias primas, y el aumento de la inflación-, ha venido a superponerse a la crisis sanitaria de la pandemia de Covid-19, aun no definitivamente resuelta, y ha propiciado la aparición de nuevos escenarios de incertidumbre.

En este contexto, la actividad legislativa del Estado se ha traducido en la aprobación de 15 leyes orgánicas (11 en 2021) -dos de las cuáles, la primera y la última, de modificación de los estatutos de autonomía de las Illes Balears y de Aragón- y de 39 leyes ordinarias (22 en 2021). El Gobierno, por su parte, ha aprobado 20 Decretos-leyes (32 en 2021). Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas, merecen comentario las disposiciones que se reseñan a continuación.

En primer lugar, hay que referirse a la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En lo que al ámbito estrictamente financiero se refiere dicha ley modifica, en primer lugar, la LOFCA, para incluir el nuevo Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos - creado por la Ley 7/2022, de 8 de abril, a la que se hace referencia después-, en la lista de tributos que pueden ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas y para habilitar la atribución a estas de competencias normativas sobre los tipos impositivos y la gestión del impuesto y, en segundo lugar, modifica la Ley 22/2009, de 18

de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, especificando las condiciones de la cesión de dicho impuesto y el punto de conexión, así como el alcance de las competencias normativas y de aplicación del mismo que se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Unos meses antes, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que incorpora al ordenamiento jurídico español diversas Directivas en materia de residuos, plásticos de un solo uso y reducción del impacto del plástico en el medio ambiente, había creado, en efecto, el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, como un tributo de carácter indirecto que es susceptible de cesión autonómica, para lo cual deberá incorporarse la cesión del mismo al correspondiente Estatuto de Autonomía. Dicha incorporación ha tenido lugar, a final de año, mediante la aprobación de seis leyes ordinarias de igual contenido, cuyo artículo único cede a la Comunidad Autónoma respectiva el rendimiento de dicho Impuesto: se trata de las leyes 32/2022 (para Andalucía), 33/2022 (para Canarias), 34/2022 (para Cataluña), 35/2022 (para la Comunidad Valenciana), 36/2022 (para Galicia) y 37/2022 (para Illes Balears), todas ellas de 27 de diciembre.

Por otra parte, en el primer y el último trimestre del año 2022 se han modificado los regímenes económicos vasco y navarro para adaptarlos a las reformas del ordenamiento jurídico tributario estatal de los últimos años. En primer lugar, mediante la Ley 1/2022, de 8 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, de aprobación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se procede a la modernización y simplificación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) del comercio electrónico transfronterizo y se incorporan al Concierto (cuya última modificación fue en 2017) el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras. En otros ámbitos, la reforma afecta también a la adaptación de la metodología de determinación del cupo y a la Junta Arbitral prevista en el Concierto, cuyo Reglamento ha sido también objeto de modificación posteriormente mediante el Real Decreto 392/2022, de 24 de mayo.

En segundo lugar, la Ley 22/2022, de 19 de octubre, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, de aprobación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, ha incorporado también al Convenio (cuya última modificación fue en 2015), los nuevos impuestos estatales creados con posterioridad: Impuesto sobre el valor de la extracción del gas, petróleo y condensados, Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, Impuesto sobre las Transacciones Financieras y el nuevo Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, antes comentado. Además, la modificación ha incluido otras adaptaciones en materia de IVA y de los Impuestos sobre la

Renta de las Personas Físicas (IRPF), sobre Sociedades, sobre Sucesiones y Donaciones y otros, así como la modificación de la Junta Arbitral.

Poco después, en diciembre, la Comisión Coordinadora del Convenio Económico ha alcanzado el acuerdo para la actualización de la aportación económica de Navarra para el quinquenio 2020-2024.

Por último, todavía en materia tributaria, debemos mencionar la Ley 2/2022, de 24 de febrero, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias, que establece la exención del IRPF hasta un importe máximo anual para los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital en los mismos términos que las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción, así como las demás ayudas establecidas por dichas Comunidades o por entidades locales. Además, la ley incluye dos disposiciones específicas aplicables en Canarias: en primer lugar, una modificación del Régimen Económico y Fiscal, para ampliar en un año los plazos para efectuar la materialización de la reserva para inversiones en Canarias dotada con beneficios obtenidos en períodos impositivos iniciados en 2016 y la dotación a dicha reserva relativa a las inversiones anticipadas realizadas en 2017 y consideradas como materialización de la misma, por los graves efectos que la pandemia ha producido en la realización de las inversiones y los resultados económicos en 2020; en segundo lugar, una modificación de las reglas de localización de determinadas prestaciones de servicios en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), para evitar supuestos de doble imposición y coordinar su regulación con las previsiones de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA.

Por otro lado, la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, ha establecido sendos gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, ha creado el Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y ha modificado determinadas normas tributarias. Los gravámenes se configuran como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y de carácter temporal: en concreto, en el ámbito energético, el gravamen lo deberán satisfacer los denominados operadores principales, así como las personas o entidades que desarrollen en España actividades de producción de crudo de petróleo o gas natural, minería de carbón o refino de petróleo; en el ámbito financiero, el gravamen lo deberán satisfacer las entidades y establecimientos financieros de crédito que tengan un importe de ingresos por intereses y comisiones correspondiente al año 2019 igual o superior a 800 millones de euros.

La misma ley ha creado, por otra parte, el Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, como impuesto estatal complementario del Impuesto sobre el Patrimonio y no susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas que grava con una cuota adicional los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3 millones de euros, con una vigencia de dos años, e incluye la modificación de diversas normas tributarias y, en concreto:

la de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio y la de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades o, en relación con determinadas Comunidades Autónomas, la de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, para incorporar a la Comunidad de La Rioja a aquellas que tienen establecido el sistema de autoliquidación obligatoria en dicho impuesto y, nuevamente, la de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en relación con las tasas aplicables a las entidades de la Zona Especial Canaria.

Para cerrar el examen de las leyes formales, hay que hacer referencia a diversas leyes en materia económica, como la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, que incluye un conjunto de medidas para facilitar y agilizar la creación de empresas, mejorar la regulación y eliminar barreras para el desarrollo de actividades económicas, reducir la morosidad comercial y mejorar el acceso a la financiación, o la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, que establece las normas básicas y de coordinación para la aplicación en España del sistema de gestión de las ayudas de la Política Agrícola Común a partir de 2023 y prevé también una serie de medidas específicas para las Islas Canarias, derivadas de su condición de Región Ultraperiférica, así como medidas especiales para la aplicación de la normativa europea y española en el caso de la Isla de la Palma, que permitan la recuperación de las explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por la erupción volcánica.

En lo que a los Decretos-leyes se refiere, la mayoría se han concentrado en medidas en relación con la crisis energética y la lucha contra la inflación: así, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que incluye la bajada de los impuestos del ámbito eléctrico, una bonificación extraordinaria y temporal del precio final de los carburantes, así como determinadas ayudas a los sectores más afectados por el alza de los precios de la energía (transporte, agricultura, ganadería, pesca) e incremento de las prestaciones sociales (ingreso mínimo vital y pensiones no contributivas); el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista; el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, que prorroga algunas de las medidas adoptadas en el anteriormente citado Decreto-ley 6/2022 y añade medidas sobre congelación del precio del butano o la subvención de hasta un 30% de los títulos de transporte público multiviaje; el Real Decreto-ley 14/2022,

de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, que incluye medidas de gratuidad del transporte público de media distancia por ferrocarril y el incremento de las ayudas directas para el transporte urbano y por carretera, y el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del IVA aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles, que incluye la bajada del IVA del gas natural.

Por último, el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, aprueba un último paquete de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, entre las que destacan las referidas al ámbito fiscal: en el IVA, prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2023, de la reducción al 5% del tipo impositivo que recae sobre todos los componentes de la factura de las entregas de gas natural, así como de otras entregas en relación con los sistemas de calefacción y prórroga de la aplicación del tipo impositivo del 5% a determinados suministros de energía eléctrica hasta el 31 de diciembre de 2023 para reducir la factura eléctrica de los hogares; en el Impuesto especial sobre la electricidad, prórroga de la aplicación del tipo del 0,5% o, en el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, nueva prórroga de la suspensión temporal hasta el 31 de diciembre de 2023.

Finalmente, y por tercer año consecutivo, se han aprobado antes de finalizar el año, los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, mediante la Ley 31/2022, de 23 de diciembre. Las cuentas, que han obtenido el apoyo de 10 fuerzas parlamentarias, prevén un descenso del déficit hasta el 3,9% y una reducción de la deuda pública de 2,8 puntos, hasta el 112,4%, e incluyen una significativa dotación en gasto social, de 266.719 millones de euros, cifra que se eleva hasta los 274.445 millones, si se incluyen los fondos europeos.

Por su parte, las Comunidades Autónomas recibirán 135.274 millones en concepto de entregas a cuenta y por la liquidación de 2021, lo que supone un incremento de la financiación del 24% respecto del año 2022. En el caso de los Ayuntamientos, las entregas a cuenta y liquidación positiva de 2021 se traducirán en 23.235 millones, un 5% más que el año anterior.

Hay que destacar igualmente que, mediante la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 se aprueba (en la Disposición Adicional septuagésima) un Régimen Fiscal Especial de las Illes Balears, según las previsiones del Estatuto de Autonomía de 2007, con efectos para los períodos impositivos que se inicien entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2028.

En concreto, se prevé una Reserva para Inversiones en les Illes Balears, según la cual los contribuyentes de los impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes tendrán derecho a una reducción en la base imponible de las cantidades que, con relación a sus establecimientos situados en las Islas, destinen de sus beneficios a la reserva para inversiones. Por otra parte, se prevé también un Régimen especial para empresas industriales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, por el que los contribuyentes de los impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes aplicaran una bonificación del 10% de la cuota íntegra correspondiente a los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en las Islas por ellos mismos, propios de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y pesqueras.

II. Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

A) *Leyes de presupuestos*

Tres Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2022 antes del 31 de diciembre de 2021. Eran las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León y Murcia. No obstante, ya en el mes de enero Murcia aprobó sus presupuestos para el ejercicio (Ley 1/2022, de 24 de enero), mientras que Andalucía y Castilla y León han permanecido durante todo el ejercicio 2022 con el presupuesto prorrogado.

B) *Fiscalidad*

Rompiendo la atonía de los últimos ejercicios, y como suele suceder ante la perspectiva de elecciones autonómicas (en este caso, las previstas para el 28 de mayo de 2023), la política fiscal autonómica ha experimentado algunos cambios de interés en el ámbito normativo, que se concretan en medidas incluidas en algunas leyes específicas aprobadas a lo largo del año 2022, en las leyes de presupuestos para el año 2023 y en las leyes de medidas fiscales que en algunas Comunidades acompañan a dichos presupuestos.

B.1) *Tributos cedidos*

En lo que a los diferentes tributos cedidos se refiere, hay que apuntar las novedades siguientes:

IRPF

En general, las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en relación con ese impuesto han ido en la línea de paliar el incremento de precios, mediante rebajas para disminuir la presión fiscal por la pérdida de poder adquisitivo, lo que se ha traducido en la deflactación de tarifas, la reducción del tipo mínimo o el aumento de los importes de los mínimos personales y familiares exentos de tributación.

Así, en Andalucía, se han deflactado los tres primeros tramos de la escala autonómica en un 4,3% para todos los contribuyentes; en Madrid, la tarifa se ha deflactado para todos los tramos al 4,1%; en Canarias, la tarifa

se ha deflactado para los cuatro primeros tramos de la escala en un 4,5, un 4,3, un 4 y un 3,5%, respectivamente; en Galicia, se ha deflactado al 4,3% para los tres primeros tramos; en Murcia, se ha deflactado al 4,1% para los cuatro primeros tramos.

Por otra parte, se han reducido los tipos mínimos en Castilla y León (del 9,5 al 9%) y en Galicia (del 9,4 al 9%) y se han incrementado los mínimos personales y familiares exentos de tributación en un 4,3% en Andalucía y en Galicia y en un 4,1% en Madrid.

En la Comunidad Valenciana las reformas se han instrumentado normativamente a través de un Decreto-ley y de la Ley de Presupuestos. Mediante el Decreto-ley 14/2022, de 24 de octubre, se ha deflactado el tramo autonómico para los contribuyentes con una renta inferior a 60.000 euros anuales, el tipo mínimo disminuye del 10 al 9%, el número de tramos pasa de 10 a 11 y se incrementan en un 10% los importes de los mínimos personales y familiares. A través de la Ley 9/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2023, se aprueba una nueva escala incrementando los tipos para las rentas de los tramos superiores.

Aragón, en cambio, ha optado por una reducción de los tipos vigentes hasta el quinto tramo. En concreto, los tramos pasan de 10 a 9, baja el tipo mínimo del 10 al 9,5% y aumenta el máximo del 25 al 25,5%.

Por último, ha continuado en el ejercicio la creación o modificación de deducciones en el impuesto a cargo de la mayoría de Comunidades Autónomas. Además de las ya habituales vinculadas a circunstancias o situaciones personales o familiares o a inversiones (por nacimiento, adopción, contribuyentes o familiares discapacitados, adquisición o alquiler de vivienda habitual, inversión en empresas de nueva o reciente creación, etc.), en algunas Comunidades ha continuado en 2022 la política de deducciones del ejercicio anterior con la adopción de medidas en relación con zonas rurales o municipios en riesgo de despoblación (así, en Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura).

Como novedad específica del ejercicio, algunas Comunidades han previsto también deducciones por acogimiento de personas o familias ucranianas desplazadas por la guerra o por donaciones dinerarias a favor de entidades sin finalidad de lucro que tengan por finalidad la ayuda al pueblo ucraniano (Aragón, Illes Balears).

Patrimonio

En Andalucía, y con efecto ya para 2022, se ha establecido la bonificación autonómica total del 100% de la cuota del Impuesto.

Con efectos para 2022 y 2023, Cataluña ha modificado la tarifa durante los dos primeros ejercicios que se devenguen a partir de la entrada en

vigor del Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, añadiendo un nuevo tramo para patrimonios netos superiores a 20 millones de euros, que tributarán a un marginal del 3,48%.

Ya para 2023, Galicia aumenta el porcentaje de la bonificación general del 25% sobre la cuota íntegra del impuesto hasta el 50% y Murcia aprueba un mínimo exento de 3.700.000, mientras que la Comunidad Valenciana incrementa la tarifa en 0,25 puntos para aquellos patrimonios sometidos a tributación superiores a 1,336 millones de euros, excluida la vivienda habitual.

Sucesiones y Donaciones

Para 2022 ya, Extremadura aprobó una bonificación, en donaciones, del 99% para los grupos I y II de parentesco si la base liquidable era inferior o igual a 300.000 euros y una bonificación del 50% para los mismos grupos para la parte liquidable que superase los 300.000 euros con el límite de los 600.000 euros (450.000 y 750.000 euros, si el donatario tiene la consideración legal de persona con discapacidad). El establecimiento de dichas bonificaciones en la cuota comportaba la supresión de diversas reducciones preexistentes.

Madrid, por su parte, ha incrementado hasta el 25% la bonificación aplicable tanto para transmisiones *mortis causa* como *inter vivos* a los parientes colaterales de segundo o tercer grado por consanguinidad (hermanos, tíos y sobrinos), que anteriormente era del 15%, entre hermanos, y del 10%, entre tíos y sobrinos.

Para 2023, Aragón y Galicia han introducido reducciones, tanto en sucesiones como en donaciones, vinculadas a la adquisición de empresas o donaciones que se destinen a la creación de empresas, mientras que Cataluña contempla reducciones por adquisiciones *mortis causa* o por donaciones de determinadas fincas de dedicación forestal y Murcia, por su parte, ha incorporado en su ley de mecenazgo diversas modificaciones en las reducciones por adquisición de bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural para su cesión temporal a la comunidad.

Por último, Illes Balears ha incrementado la reducción por donación de vivienda de padres a hijos que vaya a constituir la primera vivienda habitual del donatario, que pasa del 57 al 60% (o al 95%, si el donatario es hijo o descendiente menor de 36 años, o con discapacidad, o que sea padre o madre que conviva con un hijo o hijos integrantes de una familia numerosa o una familia monoparental).

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Aunque con modificaciones no especialmente significativas, las introducidas ya para el ejercicio 2022 y para 2023 se concretan en el incremento de tipos para determinadas adquisiciones de inmuebles y en el estableci-

miento de reducciones de tipos impositivos para la adquisición de vivienda habitual en determinadas zonas.

Destacan en el primer ámbito, los incrementos introducidos por la Comunidad Valenciana (hasta el 11%) e Illes Balears (hasta el 12%) cuando las transmisiones superan el millón de euros, llegando hasta el 13% en esta última comunidad para las transmisiones superiores a los 2 millones de euros.

En lo que a las reducciones y bonificaciones se refiere, son diversas las Comunidades que han introducido tipos reducidos tanto en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO) como en la de Actos Jurídicos Documentados (AJD), ya sea para la adquisición de vivienda habitual por determinados colectivos (Andalucía, Cataluña, Illes Balears), ya sea para la adquisición de inmuebles que vayan a ser la sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales, en general (Castilla y León), o cuyo domicilio fiscal y social se sitúe en zonas en riesgo de despoblación (Comunidad Valenciana) o para la adquisición de inmuebles que vayan a constituir vivienda habitual situados también en dichas zonas (Comunidad Valenciana, Extremadura) y para las escrituras que documenten las compras u otras operaciones sobre dichos inmuebles.

Igualmente, algunas Comunidades han introducido bonificaciones para operaciones diversas (transmisiones, cesiones, permutas) que recaigan sobre explotaciones agrarias (Castilla y León) o fincas rústicas (Murcia).

Tributación sobre el juego

Aunque sin recuperar los niveles previos a la pandemia, el año 2022 ha vivido una cierta recuperación del sector del juego, fuertemente afectado en los ejercicios anteriores. Aun así, algunas de las medidas adoptadas ya para 2023 reflejan la preocupación por el mantenimiento del empleo en este ámbito y, en esta línea, determinadas Comunidades han previsto tipos reducidos en salas en las que se mantenga o no se reduzca plantilla respecto del ejercicio anterior para la modalidad del juego del bingo electrónico (Castilla y León) o para modalidades diferentes al bingo electrónico (Galicia) o para casinos de juego (Illes Balears).

Por su parte, Comunidades como Illes Balears o la Comunidad Valenciana han incrementado algunos tipos impositivos. Así, Illes Balears ha aprobado incrementos en el juego del bingo (del 17 al 19%), en el bingo electrónico tradicional (del 25 al 30%), en casinos para la porción de la base liquidable comprendida entre 0 y 2 millones de euros (del 20 al 22%) o en las cuotas fijas de las máquinas de tipo B ordinarias o recreativas con premio programado y de tipo C o de azar. La Comunidad Valenciana, por su parte, ha incrementado el tipo de gravamen aplicable al bingo electrónico mixto (del 25 al 35%).

B.2.) *Tributos propios*

Durante el ejercicio 2022 algunas Comunidades han creado nuevos tributos propios, fundamentalmente en la esfera medioambiental. Así, mediante la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se creó el canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua (Canon DMA), como impuesto propio. Castilla-La Mancha era una de las pocas Comunidades Autónomas que todavía no lo había incorporado a su legislación, pero la aplicación de dicho canon fue muy rápidamente suspendida mediante la Ley 4/2022, de 22 de abril, que motiva dicha suspensión como consecuencia de las repercusiones y el cambio de contexto económico derivado de la invasión de Ucrania.

Por otra parte, y mediante la Ley 5/2022, de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria, se ha creado el canon para la implantación en el suelo rústico de la comunidad de parques eólicos y fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red.

A finales del ejercicio, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana, ha procedido a la creación de un impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero (CO₂ y CH₄), de un impuesto sobre grandes superficies comerciales, de ocio, hostelería o espectáculos que disponen de aparcamiento para su clientela y de un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, que entraran en vigor el 1 de enero de 2025. Unos días después, la misma Comunidad Valenciana, mediante la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, ha aprobado la creación del impuesto sobre estancias turísticas, que grava las pernoctaciones turísticas, oscilando entre 0,5 y 2 euros por día, con un tope máximo de siete días, a partir de los cuales se aplican otras cantidades, además de contemplarse otras excepciones. Dicho impuesto entrará en vigor el 19 de diciembre de 2023.

En el capítulo de modificaciones que recaen sobre impuestos ya creados con anterioridad, hay que anotar en Aragón el aumento de algunos impuestos medioambientales (impuesto sobre las grandes áreas de venta, impuesto sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada e impuesto sobre instalaciones de transportes de energía eléctrica de alta tensión).

También hay que constatar algunas supresiones de tributos. Así, en Andalucía, se ha suprimido para 2023 el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas y en Murcia se ha eliminado el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas. Igualmente, y como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Impuesto estatal sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, las Comunidades que lo tenían implantado (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Canarias, Cataluña,

Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears, La Rioja y Murcia) han procedido a su supresión o a su suspensión.

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 tres regulaciones: la Ley de Cantabria 2/2022, de 26 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 9/1992, de 18 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Región, para rebajar determinadas tasas y precios públicos y paliar los efectos de la inflación por el aumento de los costes energéticos; la Ley de Asturias 4/2022, de 1 de junio, de modificación del texto refundido de las Leyes de tasas y de precios públicos, aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/1998, de 11 de junio, que introduce una bonificación del 100% aplicable hasta el 31 de diciembre de 2022 a ciertas tasas, respecto de determinados hechos imponible o tasas completas que afectan de manera directa al transporte, agricultura, ganadería y pesca y, por último, la Ley 10/2022, de 20 de julio, por la que se establece la modificación de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para introducir determinadas modificaciones y adaptaciones técnicas y, en particular, reducir algunas tarifas para el fomento de la caza de las especies cinegéticas.

B.3) Canarias

Mediante la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos para el año 2023, se ha establecido con carácter excepcional para el año 2023 el tipo cero en el IGIC para la importación y entrega de piensos y otros bienes destinados a la alimentación del ganado que tenga por objeto su comercialización para consumo humano. También se incluyen diversas modificaciones y ajustes de carácter técnico que afectan tanto a los supuestos de exención del Impuesto como a los de aplicación del tipo general o de los tipos reducidos o incrementados del IGIC y a la aplicación del tipo cero a la entrega de edificaciones, terrenos y otros bienes obtenidos en sustitución de las viviendas y locales destruidos como consecuencia de la erupción volcánica de la isla de La Palma.

Por otra parte, y con efectos 1 de enero de 2023, quedan exoneradas de tributación por el Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias las importaciones de PET (preformas) de capacidad superior a 5 litros.

Por último, y también con efectos 1 de enero de 2023, se modifica el régimen de devolución para agricultores y transportistas del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del Petróleo, de modo que solo tendrán derecho a la devolución aquellos agricultores y transportistas que estén dados de alta en el Censo de Agricultores y Transportistas, y respecto de los vehículos, maquinarias y artefactos debidamente inscritos en dicho censo.

B.4) *Tributación foral*

Hay que recordar, de entrada, que, en el ámbito de la financiación foral, el año 2022 ha visto la modificación y actualización de los respectivos regímenes del País Vasco y de Navarra, a través de las leyes estatales 1/2022, de 8 de febrero, y 22/2022, de 19 de octubre, respectivamente, como se ha señalado ya en el apartado primero de este informe.

Por lo demás, a lo largo del ejercicio, se han venido aprobando diversas leyes forales con incidencia diversa en materia de tributos. Así, la Ley Foral 10/2022, de 7 de abril, modificó la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio y la Ley Foral 8/2014, de 16 de mayo, reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales en la comunidad, para introducir una reforma del régimen de mecenazgo y ampliar los incentivos fiscales al mecenazgo medioambiental. Posteriormente, la Ley Foral 23/2022, de 1 de julio, reguladora del canon de uso de las carreteras de Navarra, creó dicho canon por la utilización de por vehículos pesados de determinadas infraestructuras de la Red de Vías de Gran Capacidad de Navarra. A final de año, la Ley Foral 33/2022, de 28 de noviembre, de modificación del Decreto foral legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del IRPF, ha introducido una deducción extraordinaria en la cuota íntegra del citado impuesto que será de aplicación en el período impositivo de 2022 para las rentas más desfavorecidas con el fin de paliar los efectos derivados del alza de los precios y la inflación.

Con carácter general, y como viene siendo habitual en los últimos años, esta vez a través de la Ley Foral 36/2022, de 28 de diciembre, se han modificado diversas normas legales sobre impuestos o de carácter financiero. Las modificaciones principales se introducen en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades: en el primero, destaca la supresión de la obligación de declarar para personas trabajadoras y pensionistas con menor nivel de renta y la supresión de los dos primeros tramos de la tabla de retenciones del trabajo, comenzando la obligación de retener cuando se perciban rendimientos de trabajo superiores a 14.500 euros, así como la adición de dos tramos (con tipos del 27 y el 28%) a la base liquidable especial del ahorro; respecto del segundo, se eleva a 20 millones de euros el umbral del importe neto de la cifra de negocios para que una empresa pueda ser considerada pequeña empresa y pueda tributar al tipo de gravamen nominal del 23%. La Ley Foral 36/2022 también modifica la tarifa del impuesto sobre el Patrimonio (añadiendo un nuevo tramo al 3,5%), e incluye diversas modificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en otros impuestos, así como en la Ley Foral de Haciendas Locales.

Finalmente, y de acuerdo con el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, según la redacción de la antes citada Ley

22/2022, de 19 de octubre, se han aprobado las leyes forales 37/2022, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras y 38/2022, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales.

C) *Jurisprudencia en materia presupuestaria y financiera*

Los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el año 2022 sobre normas presupuestarias y financieras que afectan a las Comunidades Autónomas se han concentrado fundamentalmente en la esfera presupuestaria y tributaria.

En el ámbito presupuestario, la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2022, de 8 de febrero, resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. El precepto impugnado daba nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, suprimiendo el párrafo que obligaba al Gobierno regional a informar periódicamente al Parlamento autonómico sobre las subvenciones concedidas de forma directa por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

En aplicación de su ya consolidada doctrina sobre los límites del contenido de las leyes de presupuestos, y en la medida que la inclusión de esta modificación en la ley de presupuestos no se debe a la incidencia en el gasto público ni a su relación con orientación alguna de política económica, sino a cuestiones estructurales sobre un tipo concreto de subvención y a la forma en la que el Gobierno autonómico entiende oportuno dar publicidad a determinadas actividades a efectos de cumplir con los mandatos de transparencia y acceso público a la información, la norma en cuestión no encuentra acomodo en una ley de presupuestos, por lo que el Tribunal procede a declarar la inconstitucionalidad del precepto reformado. Sin embargo, durante el mismo año 2022 se ha procedido a una reforma similar de la Ley de Hacienda, pero a través de una ley ordinaria.

En la esfera tributaria, la Sentencia del Tribunal Constitucional 21/2022, de 9 de febrero, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 14 *nonies* del texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, en la redacción dada por el art. 39.8 de la Ley de la Junta General 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales para 2021. El precepto recurrido regulaba una deducción en el IRPF por la obtención de subvenciones y/o ayudas para paliar el impacto de la Covid-19 sobre sectores especialmen-

te afectados por la pandemia. El Tribunal declara inconstitucional y nulo el precepto debido a que las subvenciones y ayudas de cualquier clase percibidas por empresarios y profesionales por razón de su actividad constituyen ingresos contables que tienen la calificación de rendimientos de actividades económicas, conforme a lo dispuesto en la Ley reguladora del IRPF y el Estado, titular del impuesto, no ha cedido la competencia normativa y se ha reservado la decisión sobre la tributación de este tipo de rentas, incluidos los beneficios fiscales.

Por último, y en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, hay que hacer referencia a dos sentencias que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad. La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022, de 9 de febrero, estimó la cuestión interna de inconstitucionalidad promovida por el propio Tribunal Constitucional sobre la disposición enjuiciada en el caso (el art. 41.9.2.a de la Ley canaria 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales), que limitaba el disfrute de una deducción fiscal en el impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito de Canarias exclusivamente a las entidades con domicilio social en la comunidad. El Tribunal declara la inconstitucionalidad porque la medida no se justifica ni objetivamente ni razonablemente y plantea una diferencia de trato basada en el domicilio fiscal de los contribuyentes que rompe la unidad de mercado, la libre circulación de bienes y personas por el territorio nacional y la igualdad de condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2022, de 25 de octubre, ha estimado asimismo la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La norma enjuiciada era aquí el apartado cuarto del art. 6 bis de la Ley canaria 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, en la redacción dada por la Ley canaria 2/2011, de 26 de enero, y la controversia se suscitó a propósito de si la exigibilidad del Impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) de los actos de construcción, edificación y uso del suelo incluidos en proyectos de instalaciones de generación, transporte y distribución de electricidad, en virtud de la equiparación que el precepto cuestionado hace entre la autorización especial que regula y la licencia urbanística municipal que figura en la Ley estatal reguladora de las Haciendas Locales, vendría a ampliar o extender el hecho imponible de un impuesto de creación y regulación estatal. El Tribunal concluye que, efectivamente, la norma autonómica es inconstitucional por cuanto extiende el hecho imponible del ICIO a un supuesto no previsto por el legislador estatal (aquel en que la actividad de control urbanístico corresponda a la Comunidad Autónoma), vulnerando así la competencia estatal en materia de Hacienda general (art. 149.1.14 de la Constitución) en relación con el art. 133.1 de la Constitución.

III. Otras leyes y disposiciones con impacto económico

A) *Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución*

La Comunidad Foral de Navarra ha aprobado diversas leyes en este ámbito. En primer lugar, mediante la Ley Foral 2/2022, de 9 de febrero, se aprobaron las Cuentas Generales de dicha comunidad del año 2020.

A principios y a final de año se ha modificado puntualmente la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2022, mediante la Ley Foral 14/2022, de 12 de mayo, en relación con los créditos ampliables y para añadir además una medida en materia de personal relativa al Operador Auxiliar de Coordinación, y mediante la Ley Foral 30/2022, de 8 de noviembre, para que la Sociedad de Desarrollo de Navarra, SL (SODENA) pueda conceder un préstamo a Parque de la Naturaleza de Navarra, SA.

Igualmente, hay que constatar la aprobación durante el ejercicio de tres leyes forales de créditos extraordinarios: la Ley Foral 13/2022, de 12 de mayo, para la financiación de las necesidades de varios Departamentos del Gobierno de Navarra y de los municipios y concejos de la Comunidad Foral afectados por las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania; la Ley Foral 27/2022, de 11 de octubre, para los Departamentos de Cohesión Territorial y de Cultura y Deporte, y la Ley Foral 29/2022, de 9 de noviembre, para el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.

Por último, también en Navarra, la Ley Foral 26/2022, de 29 de septiembre, modifica el art. 33 de la Ley Foral de Subvenciones para extender la posibilidad de pago anticipado a las subvenciones nominativas.

Cantabria, por su parte, aprobó la Ley 6/2022, de 15 de julio, de crédito extraordinario y suplemento de crédito para la financiación de sectores económicos afectados por la crisis de la guerra de Ucrania.

B) *Financiación local*

Hay que destacar en este apartado tres leyes forales en Navarra. Mediante la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, se ha modificado el art. 123 de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, para establecer un nuevo modelo de financiación local en Navarra sobre la base del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, que tiene una cuantía fija anual estructurada a través de un Fondo de Transferencias Corrientes (257.859.026 euros) y de un Fondo de Transferencias de Capital (30.000.000 euros), además de una aportación complementaria en concepto de compensación por pérdida de recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas, durante el año 2022.

La dotación y el reparto anual del Fondo para Transferencias Corrientes se ha establecido mediante la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, mientras que la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, ha regulado la distribución del importe

del Fondo de participación en la parte de Transferencias de Capital, a través de los Planes de Inversiones Locales.

Por su parte, la Ley 5/2022, de 6 de octubre, reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, supone la supresión del Fondo de Cooperación Municipal y su sustitución por el nuevo Fondo, con carácter incondicionado e integrado dentro del Fondo Local de Aragón. Son destinatarios del nuevo Fondo Aragonés de Financiación Municipal todos los municipios de Aragón que cumplan los requisitos exigidos de rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón y de estar al corriente en los deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma. La dotación inicial del Fondo asciende, como mínimo, a 30.650.000 euros, distribuidos a razón de 8.000.000 de euros para Zaragoza, 1.000.000 de euros para Huesca, 700.000 euros para Teruel y 20.950.000 euros a repartir entre el resto de municipios.

C) Disposiciones de urgencia para hacer frente a las situaciones de crisis

A lo largo del ejercicio las Comunidades Autónomas han recurrido con asiduidad a la figura del Decreto-ley para adoptar medidas con el objetivo de combatir el alza de precios derivada de la guerra de Ucrania y de la crisis energética. En esta línea se sitúan la mayoría de los 19 Decretos-leyes aprobados por la Comunidad Valenciana o de los 14 Decretos-leyes aprobados en Andalucía.

Entre las medidas adoptadas destacan las relativas a la revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras en desarrollo de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, ampliando en algunos casos (Andalucía, Aragón, Navarra) la revisión excepcional de precios de los contratos de obras a otros contratos y a otros supuestos no previstos en la legislación del Estado, lo que no ha estado exento de controversia y ha obligado a la adopción de acuerdos en la Comisión Bilateral correspondiente (Andalucía o Navarra).

Con carácter singular, en Canarias, el Gobierno ha aprobado 7 Decretos-leyes centrados en la recuperación de la isla de La Palma, con medidas urbanísticas en la mayoría de los casos y algunas medidas tributarias para la transmisión de parcelas y ejecución de obras de construcción. La misma comunidad insular ha aprobado 3 Decretos-leyes con medidas económicas para paliar los efectos de la guerra de Ucrania en las islas y otros más orientados al ámbito sanitario y a hacer frente a los daños de la Covid-19.

En Illes Balears, también se han adoptado normas para hacer frente a los efectos de la Covid-19, a las consecuencias de la guerra de Ucrania o para compensar los efectos de la inflación.

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 aprobaron medidas urgentes para

la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y una vez aprobadas por la mayoría de Comunidades Autónomas diversas normas de desarrollo en los primeros meses del año 2021, a lo largo del ejercicio 2022 ha continuado la aprobación de normas autonómicas en la materia. Así, en Aragón, Canarias o Castilla-La Mancha se han aprobado Decretos-leyes con el objetivo común de agilizar la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica.

Por su parte, en Extremadura, el Decreto-ley 3/2022, de 31 de agosto, ha establecido ayudas temporales excepcionales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) a agricultores y pymes en respuesta a las especiales repercusiones de la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

Igualmente, durante el ejercicio se ha dado solución, a través de las correspondientes Comisiones Mixtas Bilaterales de Cooperación, a algunas controversias surgidas a propósito de algunas disposiciones autonómicas de desarrollo de las previsiones estatales. Así, en el caso de Illes Balears, se ha llegado a un acuerdo de finalización de la controversia sobre el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia; en el caso de Madrid se ha llegado también a un acuerdo para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, sobre el procedimiento para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; en Navarra, se ha llegado a acuerdo en la Junta de Cooperación sobre el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, sobre gestión de los fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.

E) Otras disposiciones

Diversas disposiciones sobre economía social han ocupado la atención del legislador autonómico a lo largo del ejercicio. Destacan en ese campo, Canarias, mediante las Leyes 3/2022, de 13 de junio, de economía social de Canarias, y 4/2022, de 31 de octubre, sobre sociedades cooperativas de Canarias, así como La Rioja (Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria) y Aragón (Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de economía social de Aragón).

La regulación de la renta de ciudadanía ha sido abordada también por diversas Comunidades. La Rioja lo ha hecho para establecer un incremento excepcional de dicha renta en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (Ley 6/2022, de 9 de mayo); Canarias ha regulado la renta canaria de ciudadanía para sustituir y mejorar la anterior prestación canaria de inserción (Ley 5/2022, de 19 de diciembre), estableciendo junto a su modalidad ordinaria (renta de ciudadanía de inclusión social) otras dos modalidades (renta de ciudadanía para la inclusión de jóvenes y renta complementaria a los ingresos de trabajo, para

trabajadores con salarios muy reducidos), además de contemplar otros complementos (a la vivienda, educación y a las prestaciones no contributivas). Por último, el País Vasco ha regulado el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (Ley 14/2022, de 22 de diciembre).

En Andalucía, el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, ha establecido la incompatibilidad de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía con el Ingreso Mínimo Vital estatal y ha creado una ayuda complementaria a la prestación estatal, mientras que en Aragón dos Decretos-leyes autorizaron incrementos extraordinarios en la prestación aragonesa complementaria del Ingreso Mínimo Vital para los meses de mayo, junio y julio y de agosto a diciembre.

Otras normas destacables en el ámbito social han sido, en Murcia, la Ley 11/2022, de 19 de diciembre, de incremento del importe del precio de las plazas en los conciertos sociales y en los convenios de los servicios de atención residencial y de centro de día para personas mayores, a razón de un 5,38% por plaza y con efectos de 1 de enero de 2022 y, en Castilla y León, el Decreto-ley 3/2022, de 20 de octubre, que ha modificado la regulación de la prestación económica frente a situaciones de deuda hipotecaria para ampliar el número de personas y familias que puedan acogerse a estas ayudas.

También son de interés las iniciativas adoptadas en materia de vivienda en Cataluña (Ley 1/2022 de 23 de marzo, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda), en Murcia (Ley 3/2022, de 24 de mayo, de medidas de lucha contra la ocupación de viviendas, y Ley 10/2022, de 19 de diciembre, de incremento del importe de la cantidad mensual garantizada de las personas usuarias de las viviendas tuteladas del sector de personas con discapacidad) o en Navarra (Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible, y Ley Foral 28/2022, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos aplicables a las actuaciones protegidas en materia de vivienda para el año 2023).

En otro orden de consideraciones, no se puede pasar por alto la aprobación por la Comunidad de Madrid de dos leyes con una indudable carga política. Se trata, en primer lugar, de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto, con el objetivo de garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la comunidad, pero que, junto a preceptos insustanciales, incluye previsiones ciertamente insólitas como la de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad *“promoverá entre las demás Comunidades Autónomas la adopción de una normativa similar ... en aras a garantizar una verdadera unidad de mercado”*. La segunda, es la Ley 10/2022, de 16 de noviembre, de Defensa de la Autonomía Financiera de la Comunidad de Madrid, que presenta un marcado carácter propagandístico, puesto que la mayoría de sus disposiciones, sobre todo las relativas a los ingresos de la comunidad, se limitan a reiterar previsiones que ya figuran en otras normas (la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la LOFCA, etc.) y que utiliza un lenguaje beligerante y efectista en algunos preceptos, especial-

mente en lo que a la activación de los mecanismos de defensa (por lo demás, los ya previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) se refiere.

Para concluir este repaso, y ya en la esfera institucional, hay que señalar la aprobación de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, que procede a sistematizar la regulación en la materia, y de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, que se había aprobado el año 2012.

IV. Últimos datos

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2022 con un *déficit público* que se ha situado en el 4,81% del PIB, lo que supone 63.776 millones de euros, incluida la ayuda financiera, y significa una reducción de 2,1 puntos porcentuales respecto del año anterior. Si se descuenta la ayuda financiera, el déficit se sitúa en el 4,73% 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, que fue del 5%.

Por subsectores, tanto la Administración Central como los Fondos de la Seguridad Social han reducido su déficit respecto del registrado en 2021. En concreto, la Administración Central cerró con un déficit de 40.091 millones (3,02% del PIB), sin contar las ayudas financieras, y los Fondos de la Seguridad Social presentan un déficit de 5.986 millones (0,45% del PIB).

En cambio, las Comunidades Autónomas han aumentado su déficit respecto de 2021 situándose, en su conjunto, en 15.085 millones (1,14% del PIB). Dentro de ellas, 2 registran superávit y 15 déficit. Por último, las Entidades locales alcanzaron un déficit de 1.647 millones (0,12% del PIB), frente al superávit de ejercicio anterior.¹

La *deuda de las Administraciones Públicas*, según el Protocolo de Déficit Excesivo, ha alcanzado un saldo de 1,502 billones de euros, lo que supone un 113,2% del PIB y 5,1 puntos menos que en 2021.

Por subsectores, el saldo de la deuda del Estado se elevó a 1,359 billones de euros (un 102,4% del PIB), con un incremento del 6,2%. Por su parte, el saldo de deuda de las Administraciones de la Seguridad Social se situó en 106.000 millones (un 8% del PIB), un 9,3% más que un año antes.

Respecto a las Administraciones territoriales, la deuda de las Comunidades Autónomas creció hasta los 317.000 millones de euros (un 23,9% del PIB), con una variación interanual del 1,4%, mientras que la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 23.000 millones de euros (un 1,7% del PIB), lo que supone un 4,3% más.²

1. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2022*, 30 de marzo de 2023. Las Comunidades con superávit son Illes Balears y Navarra.

2. Banco de España. 31 de marzo de 2023.

La comunidad más endeudada en términos absolutos sigue siendo Cataluña (con 84.327 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (con 55.032 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía y Madrid (con 37.870 y 34.821 millones de euros, respectivamente). En porcentaje de PIB, la Comunidad Valenciana (con un 44,40%) es la más endeudada, seguida de Castilla-La Mancha y Cataluña (ambas con un 33,40%) y de Murcia (con un 32,20%). En la esfera local, Madrid se sitúa con una deuda de 1.738 millones de euros, Barcelona con 1.117 millones y Zaragoza con 634 millones.

Solo dos Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2023 antes del 31 de diciembre de 2022. Son las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid. En el caso de Madrid, y tras diversas incidencias de última hora surgidas en la tramitación de las enmiendas de Vox, en un determinado momento partidario de la abstención, finalmente el proyecto fue rechazado con el voto negativo de Vox y el de los grupos de la oposición. Mediante el Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, se han establecido los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023.

En cambio, y tras el pacto alcanzado entre ERC, PSC y Comuns, Cataluña ha aprobado ya en el mes de marzo de 2023 sus presupuestos para el ejercicio (Ley 2/2023, de 16 de marzo).

Por último, en lo que a la revisión del sistema de financiación se refiere, habrá que seguir esperando. Como se dejó expuesto en el informe correspondiente al ejercicio 2021, en diciembre de ese año el Gobierno del Estado trasladó a las Comunidades el informe *del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*, de 3 de diciembre de 2021, en el que se determinaba el reparto de los recursos en función de circunstancias demográficas, sociales o territoriales y se aumentaba el peso del gasto sanitario y educativo, otorgando un plazo de alegaciones a las Comunidades que finalizó el 31 de enero de 2022, pero desde entonces no ha habido avances.

Las alegaciones presentadas por dichas Comunidades -que no han sido objeto de respuesta por parte del Estado, a pesar del compromiso adquirido en este sentido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2022- reflejan las profundas diferencias entre ellas sobre los criterios de distribución de los recursos del nuevo modelo, en particular, en lo que, a la sanidad, la educación y los servicios sociales se refiere. Así, las Comunidades Autónomas más pobladas (Andalucía, Comunidad Valenciana) priorizan el número de habitantes para calcular las necesidades de financiación de cada territorio, mientras que las menos pobladas entienden que el sistema debe cubrir los costes reales de los servicios públicos y tener en cuenta factores como el envejecimiento y la dispersión geográfica de la población que encarecen la educación o la sanidad, para asegurar una prestación de los servicios esenciales en igualdad de condiciones.

Si a estas consideraciones se añade que los bloques definidos no son políticamente homogéneos, sino que incluyen Gobiernos y mayorías parlamentarias de distinto signo, y que 2022 ha vuelto a ser un año preelectoral, tanto a nivel municipal y en la mayoría de Comunidades Autónomas como a nivel de Estado, es evidente que el clima ha sido poco propicio a la negociación y al acuerdo.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN CASTILLA Y LEÓN Y EN ANDALUCÍA DE 2022

Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada

En el año 2022, tuvieron lugar elecciones autonómicas en dos Comunidades: Castilla y León y en Andalucía. Estas fueron respectivamente las quintas y sextas consultas autonómicas celebradas desde las consultas generales de noviembre de 2019 y desde el inicio de la pandemia. Las dos consultas de 2022, al igual que las cuatro autonómicas precedentes, se convocaron de forma anticipada antes de que la cámara autonómica hubiera agotado su mandato. No obstante, a diferencia de las convocatorias autonómicas de 2020 y 2021, las elecciones de 2022 se celebraron en un contexto de “casi normalidad”, tras la superación de las consecuencias sanitarias más graves de la pandemia del Covid-19, pero de gran incertidumbre sobre sus repercusiones económicas y sociales, además de las derivadas desde el inicio de la guerra de Ucrania.

Se trata de dos Comunidades, que aunque responden al modelo general de competición electoral en España, presentan características específicas. Así, por un lado, Castilla y León se ha caracterizado por el predominio electoral y político del PP en una región especialmente afectada por la despoblación. Por otro lado, Andalucía, la comunidad más grande en términos poblacionales, ha sido una de las principales bases territoriales de apoyo electoral del PSOE en España. En las dos Comunidades, no obstante, presidentes del PP, al frente del ejecutivo autonómico en un gobierno de coalición con Cs, convocaron elecciones de forma anticipada en 2022, aunque por motivaciones distintas: pérdida de confianza en Cs como socio en el Gobierno castellano-leonés y razones “técnicas” provocadas por el bloqueo institucional de los partidos en la oposición en el caso andaluz. No obstante, en opinión de muchos analistas, la convocatoria anticipada de elecciones respondía al objetivo del PP, al igual que había sucedido en la Comunidad de Madrid, de beneficiarse electoralmente de la caída electoral de Cs y lograr gobernar en solitario.

Dadas las características particulares de estas Comunidades en el mapa autonómico español- tanto político como electoral- y que los dos procesos electorales autonómicos de 2022 se celebraron de forma separada (aunque con apenas cuatro meses de diferencia en el tiempo), en esta sección electoral del *Informe de Comunidades Autónomas*, se ha analizado 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. En el apartado de conclusiones, se abordan además las repercusiones políticas de los dos procesos autonómicos de 2022 para el sistema autonómico en España, con el inicio de un nuevo ciclo electoral.

Las elecciones autonómicas en Castilla y León de 13 de febrero de 2022

En las elecciones autonómicas de mayo de 2019, el PSOE volvió a ser la primera fuerza política en número de votos en la comunidad, desde las primeras consultas autonómicas de 1983. Esta fue la segunda ocasión, en el que el PP no consiguió ser el primer partido más votado en la región. No obstante, el candidato del PP, Fernández Mañueco fue elegido presidente de la comunidad en sede parlamentaria, gracias al pacto de coalición suscrito con Cs. Dos años y medio después, el presidente convocó elecciones anticipadas para el 13 de febrero de 2022. Era la primera vez que se convocaban elecciones autonómicas de forma anticipada en la comunidad y la primera vez en la que éstas no coincidirían con las elecciones locales y autonómicas en la mayoría del resto de Comunidades, lo que planteaba algunas incógnitas sobre el desarrollo el proceso electoral y sus resultados. El presidente motivó su decisión de disolución anticipada de la cámara autonómica en la pérdida de confianza en Cs como socio de coalición y en la “inestabilidad parlamentaria” creada ante la posibilidad de que Cs y/o los partidos en la oposición presentasen una moción de censura contra un Gobierno del PP, como había sucedido en otras Comunidades (caso de Murcia y Madrid). Desde Cs se negaron estas acusaciones y se atribuyó la decisión de convocatoria anticipada a una estrategia impulsada desde el PP nacional, para repetir en Castilla y León, la estrategia de éxito diseñada por la presidenta del PP en la Comunidad de Madrid. En función de sus resultados, estas podrían ser consideradas por el PP como uno de los escenarios para recuperar el apoyo mayoritario de los españoles y validar la estrategia de radicalización del PP, liderado en esos momentos por Pablo Casado. Por otro lado, la ruptura con Cs ponía al PP castellano-leonés y a su líder en una difícil situación, ya que hasta el momento este había mostrado un perfil moderado, mientras que ahora sus posibilidades de gobernar estaban en gran medida condicionadas por un pacto de gobierno con Vox.

En este contexto, tanto temas nacionales como también cuestiones específicamente regionales, podrían tomar protagonismo en la campaña electoral de Castilla y León de 2022. De hecho, el presidente de Castilla-la Mancha planteó desde el primer momento estas elecciones, como unas consultas contra el Gobierno de Sánchez. No obstante, de acuerdo con los datos del Estudio post-electoral del CIS nº 3352 (febrero, 2022), los principales temas más debatidos en la campaña fueron, en opinión de los ciudadanos, la despoblación o la España vaciada (18,9%), los problemas de la agricultura, la ganadería y pesca (incluyendo a las macro-granjas, con un 12,3%), seguidos por las

disputas entre los partidos (5,5%) y las cuestiones de política nacional o del Gobierno de España (3,6%). Cuestiones menos debatidas en el periodo de campaña, una vez casi superada la situación de pandemia, fueron la Sanidad (3,3%) y el Covid-19 (1%)

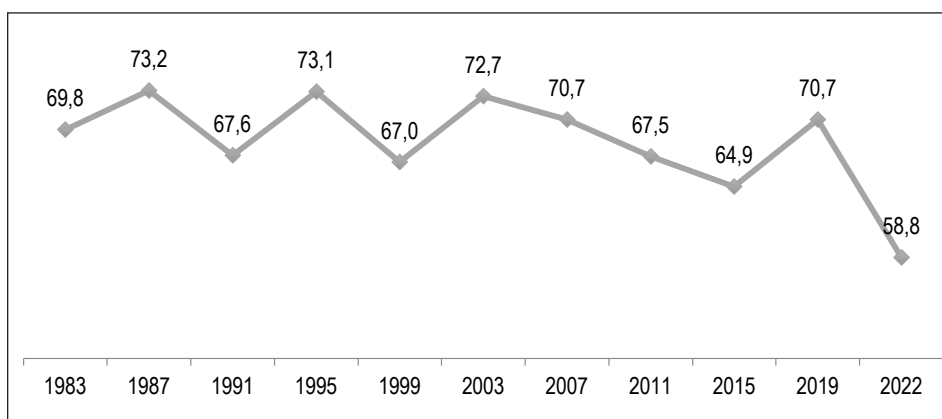
No hubo grandes cambios en las estrategias electorales de los principales partidos con representación parlamentaria, en cuanto a la conformación de coaliciones electorales, con la excepción de Podemos e Izquierda Unida que en esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrió en las consultas de 2019, decidieron concurrir conjuntamente. Además, en estas consultas, plataformas de la “España vaciada” se presentaron por primera vez a las elecciones a las Cortes de Castilla y León, con el objetivo de combatir la despoblación por la vía electoral. No obstante, debido al adelanto electoral y a la falta de implantación y estructurales territoriales, las plataformas de la España vaciada solo presentaron candidaturas en Burgos, Palencia, Salamanca, Soria y Valladolid. En estas consultas, volvieron a concurrir dos partidos de ámbito local: Unión del Pueblo Leonés y por Avila, que ya tenían representación en la Cámara autonómica.

La movilización electoral

Casi 2,1 millones de electores fueron convocados a las urnas para elegir a los 81 miembros de las Cortes de Castilla y León el 13 de febrero de 2022. De estos, apenas el 58,8% de los electores fue a votar. Las consultas autonómicas de 2022 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 1983 (véase gráfico 1). Así, las cifras de participación electoral se situaron muy por debajo de la media de movilización electoral registrada en este tipo de convocatorias en la comunidad hasta esos momentos (69,7%), produciéndose una caída de casi 12 puntos porcentuales en relación a las cifras de las convocatorias precedentes de 2019. Por un lado, los resultados de estos comicios en cuanto a la alta abstención electoral se sitúan en la línea de lo sucedido en tres de las cuatro Comunidades que habían convocado elecciones autonómicas desde las consultas a las Cortes Generales de noviembre de 2019 y desde el inicio de la pandemia (nos referimos al País Vasco y Galicia en 2020 y a Cataluña en 2021), si bien esta caída de la participación electoral fue mayor en el caso catalán. Por otro lado, esta baja cifra de participación electoral contrasta con las altas tasas de movilización registradas en las elecciones de la Comunidad de Madrid, celebradas en 2021, donde se registraron las cuotas más altas de movilización en este tipo de comicios en la comunidad desde 1983. Del mismo modo, las elecciones a las Cortes de Castilla y León al igual que las andaluzas fueron interpretadas como escenario anticipado de los resultados electorales de unas próximas consultas generales, despertando un alto grado de interés entre la población, por lo que habría cabido esperar una mayor concurrencia a las urnas. No obstante, su celebración de forma anticipada, no coincidiendo por primera vez con las elecciones locales y con las autonómicas en la mayoría de Comu-

nidades Autónomas, pudo haber contribuido a la desmovilización del electorado. En este sentido, la experiencia electoral española pone de manifiesto que cuando dos o más elecciones se celebran simultáneamente- caso de las locales y autonómicas, en la mayoría de Comunidades-, la participación electoral tiende a ser mayor que cuando se celebran por separado, generándose un efecto de arrastre.

Gráfico 1. Participación electoral en las elecciones autonómicas en Castilla y León, 1983-2022



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Castilla y León.
<https://www.jcyl.es/web/es/elecciones/resultados.html> (consultado el 9 de enero de 2023).

En este sentido, los datos del Estudio post-electoral del CIS nº 3352 apuntan como principales factores determinantes de la elevada abstención electoral registrada en las elecciones autonómicas de Castilla y León el “fallo del mercado electoral”, al no encontrar los electores abstencionistas ningún partido que les satisficiera o inspirase confianza (76,3%), así como al descontento político (19,1%). Por el contrario, el Covid-19, ya sea por miedo a su contagio o por dar positivo, apenas fue mencionado por el 3% de los electores que no fueron a votar.

La orientación partidista del voto

Los comicios autonómicos de 2022 configuraron unas Cortes más fragmentadas, en los que ocho formaciones políticas consiguieron representación, tras la entrada de Soria Ya (SY) en la cámara autonómica. Cinco fueron, en líneas generales, los principales resultados de estas elecciones a nivel agregado y para el conjunto de Castilla y la Mancha. En primer lugar, el PP no logró alcanzar los objetivos que esperaba con la convocatoria anticipada de elecciones: beneficiarse de la caída electoral de Cs y lograr gobernar en solitario. Así, el PP volvió a convertirse en la fuerza política más votada, pero retrocediendo levemente tanto en porcentaje como en número de votos en

relación a las consultas precedentes de 2019. El PP consiguió 31 procuradores en la Cámara autonómica (2 más que en 2019), pero sin lograr alcanzar la mayoría absoluta de los escaños para conformar un gobierno mayoritario (fijada en 41 de los 81 escaños). En segundo lugar, el gran perjudicado de estas elecciones fue, sin duda, Cs que de ser socio en el Gobierno y tener 13 escaños en la Cámara autonómica vio reducida su representación parlamentaria a un único procurador. De esta forma, los resultados de estos comicios confirmaron la caída electoral de Cs, iniciada en las elecciones generales de noviembre de 2019 y continuada, en los procesos autonómicos posteriores celebrados en las otras cuatro Comunidades. En tercer lugar, el principal beneficiado tanto electoral como políticamente de la debacle electoral de Cs fue Vox. Así, la formación pasó de tener un único escaño en 2019 a lograr 13 procuradores convirtiéndose en “clave” para la formación de gobierno.

Tabla 1. Resultados de las elecciones a las Cortes de Castilla y León, 2022 y 2019. Número de votos y de escaños obtenidos por los principales partidos

	2022			2019		
	Votos	Votos (%)	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños
PP	382.157	31,4	31	432.837	31,54	29
PSOE	365.434	30,02	28	478.110	34,84	35
Vox	214.668	17,64	13	75.306	5,49	1
PODEMOS-IU*	62.138	5,11	1	99.398	7,25	1
Cs	54.721	4,5	1	205.061	14,94	13
UPL	52.098	4,28	3	27.983	2,04	1
SY	19.385	1,59	3	0	0	0
XAV	13.875	1,14	1	9.447	0,69	1
OTROS	40.518	3,32	0	29.671	2,15	0
Votos a candidaturas	1.204.994			1.357.813		
Votos en blanco	12.170 (1,00%)			14.538 (1,06%)		
Votos nulos	13.435 (1,09%)			13.807 (1,00%)		
TOTAL VOTANTES	1.230.599 (58,75%)			1.386.158 (70,71%)		

*Notas: en las elecciones de 2019, Podemos e IU se presentaron por separado y en coalición con otras fuerzas políticas. Los datos en votos y escaños para 2019 son el resultado de sumar el apoyo obtenido por ambas formaciones por separado en estas convocatorias.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Castilla y León.

<https://www.jcyl.es/web/es/elecciones/resultados.html> (consultado el 2 de febrero de 2023).

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos válidos.

Otro de los principales resultados de estas elecciones, fue la caída del apoyo electoral del PSOE y de los partidos de izquierda. Así, el PSOE consiguió el 30,2% de los sufragios y 28 escaños, perdiendo más de 110.000 votos y 7 procuradores en relación a las consultas precedentes. Por su parte, la coalición de Podemos-Izquierda Unida no logró mejorar los resultados obtenidos en las convocatorias de 2019, en las que concurrieron por separado. La coalición electoral sufrió una pérdida de votos de más de dos puntos porcentuales, pero mantuvo su único representante en las Cortes. Finalmente, es de destacar que a nivel agregado, la pérdida de apoyos del PSOE y Podemos-Izquierda Unida se produce en paralelo al empuje electoral de Unión del Pueblo Leonés (UPL) y de plataformas locales, como Soria Ya (SY) y Por Avila (XAV). Así, UPL consigue dos representantes más y XAV mantiene el escaño conseguido en 2019. Por su parte, SY irrumpe en las Cortes por primera vez con tres procuradores. Las otras plataformas de la España Vacía, obtienen el 1,61% de los votos, pero sin lograr representación. En este sentido, es de destacar que SY, consigue ser la formación más votada, con el 42,7% de los votos en la provincia de Soria. Esta es por otro lado, la formación que debido al sistema de prorrateo de los escaños y a su concentración territorial del voto, se vio en mayor medida sobre-representada o beneficiada por el sistema electoral. Así, el coste medio de un escaño en votos (medido por la ratio número de votos y escaños conseguido) fue de 6.461 votos para SY. Esta cifra contrasta con los 62.138 y 54.721 votos con los que Podemos-Izquierda Unida y Cs, consiguieron un representante respectivamente.

El estudio post-electoral del CIS de estas convocatorias pone de manifiesto que factores ideológicos (57,5%) y programáticos (20,8%) fueron los principales factores determinantes de la decisión de voto a partidos de electores, mientras que apenas el 10,4% menciona al candidato o candidata que se presentaba a la Presidencia. Del mismo modo, entre los dos principales motivos del voto destaca el evitar que ganase otro partido o coalición (26,6%), lo que apunta a la movilización de un voto negativo.

Las elecciones autonómicas en la Comunidad de Andalucía de 19 junio de 2022

Tras las elecciones autonómicas de 2018, Juan Manuel Moreno, consiguió convertirse en el primer presidente del PP en la comunidad, gracias al pacto con Cs y al apoyo de Vox. Era la primera vez que un candidato del PP lograba gobernar la comunidad andaluza, tras más de 36 años de gobierno socialista. La formación de un gobierno de coalición entre el PP y Cs, que anteriormente había apoyado a la candidata socialista como presidenta del Gobierno y participado como socio en el Gobierno de coalición con el PSOE, suscitó dudas sobre la estabilidad del nuevo gobierno de coalición. En el transcurso de más de tres años, el Gobierno de coalición dio pruebas de estabilidad, sintonía ideológica y moderación. No obstante, el bloqueo institucional de PSOE y Vox para la aprobación de los presupuestos, obligó

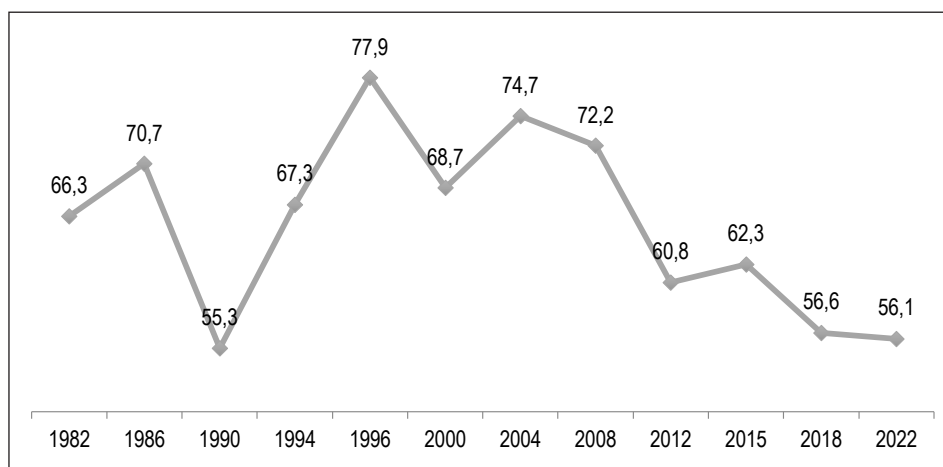
a la prórroga automática de los del año anterior para 2022. Ante la debilidad para su aprobación en sede parlamentaria a las propuestas del Ejecutivo autonómico, el presidente de la Junta convocó elecciones anticipadas para el 19 de junio de 2022, casi medio año antes de agotar la legislatura. El presidente justificó esta decisión en razones “técnicas” y no “políticas” derivadas de la necesidad de tener presupuestos para 2023 y de dotar de estabilidad económica y política a Andalucía antes de fin de año. Las consultas andaluzas de 2022 fueron así las terceras elecciones que desde el año 1996 se celebraban de forma anticipada, si bien en el mismo año de cierre de la legislatura. No obstante, algunos analistas vieron en esta decisión de convocatoria anticipada de elecciones, una estrategia, al igual que la empleada por los presidentes del PP en Madrid y Castilla-La Mancha para conseguir el objetivo de reforzar la posición del PP en la cámara autonómica, con el trasvase de apoyos procedente de la pérdida de votos de Cs y de lograr gobernar en solitario. Además, la elección de Alberto Nuñez Feijó como presidente del PP unos meses antes, había conseguido mejorar las expectativas de voto del PP en las encuestas, al mismo tiempo que significaba un giro en la posición ideológica del partido hacia posiciones más moderadas.

Las elecciones de 2022 fueron también las cuartas que se celebraron en Andalucía sin coincidir con las generales desde el año 1996, con sus posibles implicaciones sobre el desarrollo del proceso y participación electoral. No hubo grandes cambios en los líderes y las estrategias electorales empleadas por el PP y Cs, en relación a las anteriores convocatorias. Vox presenta como candidata a la Presidencia a Macarena Alona, Secretaria General del grupo parlamentario en el Congreso. En el PSOE, Juan Espadas concurre por primera vez como candidato del PSOE a la Presidencia de la Junta, tras derrotar a Susana Díaz en las primarias, con el apoyo de Pedro Sánchez. Por su parte, la izquierda andaluza concurrió desunida tras la escisión de Adelante Andalucía que fue refundada por Teresa Rodríguez y la creación de una nueva coalición “Por Andalucía” (IU, Más País y Podemos, entre otros, aunque este último no formaba formalmente parte de la candidatura). La similitud en la denominación de las dos coaliciones creó cierta confusión y desorientación en el electorado, que se vio acrecentada por la presentación de Teresa Rodríguez, que antes había liderado la coalición formada por Podemos e IU, al frente de Adelante Andalucía. En una situación de crisis, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia centraron la campaña electoral en Andalucía. De hecho, de acuerdo con los datos del Estudio post-electoral del CIS nº 3370 (junio, 2022), la economía (14,3%), la sanidad (7,3%) y el paro (5,4%) fueron los temas más debatidos de la campaña electoral, en opinión de los ciudadanos, mientras que el Covid-19 o su gestión apenas es mencionada por el 0,6% de los entrevistados. Entre los temas de campaña, el 4,4% de los ciudadanos menciona la preocupación porque Vox entrara en el Gobierno autonómico.

La movilización electoral

Más de seis millones y medio de electores fueron llamados a las urnas el 19 de junio para la elección de 109 diputados. De estos, el 56,1% acudió a las urnas. Se trata de una baja participación electoral que se sitúa por debajo de la media de movilización electoral registrada en este tipo de convocatorias en Andalucía, desde 1982 (66,6%). Así, en el periodo 1982-2018, el porcentaje más bajo de participación electoral se registró en las consultas de 1990 (con un 55,3%) y el más alto de movilización en las consultas de 1996 (77,9%). En el marco de la evolución electoral andaluza, los resultados de las elecciones de 2022 arrojan los segundos niveles más altos de abstención electoral alcanzados en unas elecciones autonómicas, solamente superados por las cifras de 1990. En todo caso, es de señalar que la participación electoral en las elecciones autonómicas en Andalucía ha tendido a ser menor cuando éstas no han coincidido con las generales, debido al efecto de arrastre que las cifras de participación de estas últimas- consideradas como de primer orden- ejercen sobre las autonómicas. No obstante, los dos últimos procesos autonómicos celebrados en la Comunidad- de 2018 y 2022- se caracterizaron por arrojar niveles particularmente altos de abstención electoral, de tal forma que la participación electoral no llegó a alcanzar el 57% del cuerpo electoral.

Gráfico 2. Participación electoral en las elecciones autonómicas en Andalucía, 1982-2022



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Andalucía.

<https://resultadoseleccionesandalucia.es/>;

<https://resultadoseleccionesparlamentoandalucia2022.es/> (último acceso 7/02/2023).

El estudio post-electoral del CIS nº 3370 apunta como principales motivos de la abstención electoral a los “fallos” en la oferta electoral, en la medida en que no había ningún partido que les satisficiera o inspirase confianza (47%) al

descontento (18%) o hartazgo político (11,3%), así como a los sentimientos de ineficacia política (13,9%). Por el contrario, el miedo al contagio al Covid-19, solo es mencionado por menos del 1% de los encuestados.

La orientación partidista del voto

Tras la jornada electoral del 19 de junio de 2022, cinco formaciones políticas obtuvieron representación en el Parlamento de Andalucía. El gran beneficiado de estas elecciones fue el PP que obtuvo, en opinión de muchos analistas, resultados “históricos” en la comunidad. Así, el PP logró superar las expectativas generadas con la convocatoria anticipada de elecciones para la comunidad y las estimaciones de voto que arrojaban las encuestas electorales. El partido obtuvo el 43,11% de los sufragios y logró 58 representantes en la cámara autonómica, consiguiendo tres escaños más de la mayoría absoluta para poder gobernar en solitario. No era la primera vez que el PP fue el partido más votado en la comunidad en unas consultas autonómicas- así, ya había sucedido en 2012-, pero sí era la primera vez que lograba la mayoría absoluta de los escaños y sus mejores resultados electorales en la comunidad. El PP fue el partido más votado en las ocho provincias, incluidas las capitales y en la gran mayoría de municipios andaluces. El gran perjudicado del ascenso electoral del PP fue Cs, que de socio en el gobierno de coalición con el PP y de tener 21 diputados, no obtuvo representación en la cámara autonómica con el 3,30% de los votos en 2022.

Por su parte, las elecciones andaluzas de 2022 arrojaron resultados “decepcionantes” para las aspiraciones electorales y políticas de Vox. La formación de extrema derecha mejoró sus resultados tanto en votos como en escaños- de los 12 obtenidos en 2018 a 14 en 2022, pero no cumplieron las expectativas generadas por la presentación de Macarena Olona como candidata a la presidencia. Además, el logro de la mayoría absoluta del PP, cuestionaba las aspiraciones de Vox de erigirse y presentarse ante el electorado como el partido “visagra” o “clave” para la formación de gobiernos del PP en otras Comunidades y de influir en la política autonómica de cara a la celebración de elecciones autonómicas en 2023 en la mayoría de ellas.

Los resultados de las elecciones autonómicas de 2022 apuntan así, hacia un giro de los votantes hacia la derecha en Andalucía, con una concentración del voto útil de derechas en el PP. Así, el porcentaje de voto logrado por los tres principales partidos de la derecha (PP, Cs y Vox) fue el 49,99% en las elecciones de 2018 y del 59,88% en las consultas autonómicas de 2022. No obstante, mientras que el PP superó en apenas dos puntos porcentuales a Cs y en 10 puntos a Vox en 2018, la ventaja electoral del PP sobre Vox, como segundo partido de derechas, fue de 30 puntos porcentuales en 2022.

Los partidos de izquierdas, registraron una pérdida de votos y escaños. Así, el PSOE consiguió el 24,1% de los votos y 33 escaños, obteniendo sus

peores resultados electorales en este tipo de convocatorias tanto en el conjunto de Andalucía, como a nivel provincial. Este continúa así, la tendencia continuada de descenso de su apoyo electoral y pérdida de su hegemonía electoral en Andalucía. Por su parte, los otros dos partidos a la izquierda del PSOE- PorA y Adelante Andalucía-, sufren también una caída de votos, que debido a su presentación por separado y a las dinámicas del sistema electoral, se tradujo en una mayor pérdida de escaños. Así, en las consultas andaluzas de 2018, Adelante Andalucía,-en la que se integraban Podemos e IU, entre otras formaciones-, obtuvo el 16,19% de los votos y 17 escaños. En las consultas de 2022, entre las dos nuevas formaciones de izquierda lograron el 12,28% de los sufragios y 7 representantes.

Tabla 2. Resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía, 2022 y 2018. Número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2022			2018		
	Votos	Votos (%)	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños
PP	1.589.272	43,11	58	750.778	20,75	26
PSOE	888.325	24,1	30	1.010.889	27,94	33
Vox	496.618	13,47	14	396.607	10,96	12
PorA	284.027	7,7	5	585.949	16,19	17
Adelante Andalucía	168.960	4,58	2			
Cs	121.567	3,3	0	661.371	18,28	21
OTROS	100.684	2,74	0	156.041	4,31	0
Votos a candidaturas	3.649.453			3.561.635		
Votos en blanco	36.924 (1,00%)			56.939 (1,57%)		
Votos nulos	41.778 (1,12%)			81.388 (2,20%)		
TOTAL VOTANTES	3.728.155 (56,13%)			3.699.962 (56,56%)		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Andalucía.

<https://resultadoseleccionesandalucia.es/>;

<https://resultadoseleccionesparlamentoandalucia2022.es/> (último acceso 7/02/2023).

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos válidos (candidaturas y en blanco).

El Estudio post-electoral del CIS nº3370 pone de manifiesto que una de los principales motivos de la decisión de voto a partidos de los andaluces, fueron los candidatos que el partido presentaba a la Presidencia (con un porcentaje de respuesta acumulado del 34,7%), la afinidad ideológica (32%), las posiciones programáticas de los partidos (22,4%) y la capacidad de gestión (21,3%). De esta forma, en los últimos años han cambiado las bases políticas del voto en Andalucía, en los que la afinidad ideológica constituía el principal

factor de anclaje del comportamiento electoral. Del mismo modo, es de destacar el “voto negativo” de una parte del electorado en tanto que voto contra otro partido o bloque, contra el gobierno o a favor del cambio (21,8%).

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 82,2% de sus votantes en 2018 volvieron a apoyar al partido en los comicios de 2022. El PP fue también la formación que más se benefició de la debacle electoral de Cs y en menor medida de la del PSOE. Así, el 64,7% de los antiguos votantes de Cs y el 15,6% de los antiguos votantes socialistas apoyaron al PP en 2022. Los resultados del estudio post-electoral del CIS también ponen de manifiesto que el PSOE se vio perjudicado especialmente tanto por la desmovilización de su electorado como por el trasvase de votos hacia el PP y otras formaciones.

Conclusiones

Castilla-León y Andalucía celebraron elecciones para elegir a sus parlamentos autonómicos en 2022. En las dos Comunidades, presidentes del PP, al frente de un gobierno de coalición con CS, convocaron elecciones de forma anticipada. En opinión de muchos analistas, estas abrían un nuevo “ciclo electoral” en España, pero con dinámicas distintas. En ambas Comunidades, la convocatoria anticipada de elecciones respondía a la estrategia del PP, al igual que había sucedido en la Comunidad de Madrid, de beneficiarse de la caída electoral del Cs y de lograr gobernar en solitario. No obstante, las dos elecciones autonómicas de 2022 arrojaron cifras bajas de participación electoral, en consonancia con los bajos niveles de movilización de las últimas convocatorias autonómicas celebradas en Galicia, País Vasco y Cataluña, donde se registraron en los dos últimos casos los niveles más altos de abstención desde las primeras consultas autonómicas en este tipo de convocatorias. En este sentido, los Estudios post-electorales del CIS apuntan al “fallo” de la oferta electoral, el descontento y hartazgo político como los principales motivos de la abstención electoral en las dos Comunidades.

En el caso de Castilla y León, el PP no logró alcanzar los objetivos que se esperaban con la convocatoria anticipada de elecciones: el PP fue la fuerza más votada en el conjunto de la comunidad, pero sin lograr alcanzar la mayoría absoluta. El principal beneficiario de la caída electoral de Cs fue Vox, tanto electoral como políticamente. Así, la formación de extrema derecha consiguió 13 procuradores en las Cortes castellano-leonesas, convirtiéndose en “clave” para la formación de un gobierno del PP. De hecho, esta es la primera vez en la Vox participa en un gobierno autonómico en España. Por el contrario, las elecciones andaluzas de 2022 cumplieron los objetivos que se esperaban con la convocatoria anticipada de elecciones: el PP consiguió la mayoría absoluta de los escaños y el objetivo de gobernar en solitario. Así, en el caso de Andalucía el PP fue el principal beneficiado de la caída electoral de

Cs. De esta forma, los resultados electorales en Andalucía- la primera comunidad en la que Vox consiguió representación parlamentaria-, frenaban las aspiraciones de Vox de presentarse como el partido “clave” para la formación de gobiernos de derechas en otras Comunidades Autónomas.

Los resultados de las dos elecciones autonómicas de 2022 también arrojaron una caída del apoyo electoral del PSOE y de los otros partidos de izquierda, ya se presentasen en una coalición única o por separado. Resulta especialmente significativo el descenso electoral continuado del PSOE en Andalucía, que ha sido una de sus principales bases de apoyo electoral y poder político en España, con la pérdida de su hegemonía territorial. El PSOE se vio especialmente perjudicado en Andalucía tanto por la alta abstención del electorado de izquierdas como por la pérdida de apoyo en el electorado de centro. En Castilla y León, la caída del voto socialista y de Podemos-Izquierda Unida se produce en parte como consecuencia del ascenso electoral de partidos locales y plataformas de la España Vacía, que se ven además beneficiadas por el sistema electoral en el reparto de los escaños.

En términos de gobernabilidad, los resultados de estos comicios autonómicos introducen importantes cambios en el mapa autonómico español, con la conformación de un gobierno de coalición entre PP y Vox en Castilla y León y de un gobierno del PP con mayoría absoluta en Andalucía. Si el primero es la primera experiencia de un gobierno de coalición entre las dos formaciones de derechas en España, el gobierno andaluz de Juan Manuel Moreno es junto al de Alberto Núñez Feijó en Galicia, los dos únicos gobiernos del PP con mayoría absoluta, en un mapa autonómico donde los gobiernos de coalición son todavía la pauta predominante.

V.
DERECHO COMPARADO

NOVEDADES DE LOS SISTEMAS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS¹

*Ludovica Durst, Javier García Oliva, Mario Kölling,
Patricia Popelier y Andrea Romano*

Introducción

En este capítulo del *Informe de Comunidades Autónomas* se recogen las novedades más destacadas que tuvieron lugar a lo largo del 2022 en una selección de países con modelo de gobierno descentralizado. Se ha seleccionado los cuatro países de referencia de la UE – a saber, Alemania, Austria, Bélgica e Italia – además de Reino Unido y Suiza. La selección realizada se plantea sin perjuicio que en futuras ediciones del informe se amplíe la mirada a otros ordenamientos.

El objetivo del capítulo es poner de relieve los elementos de actualidad que han caracterizado la descentralización en los países considerados en el periodo reseñado. A estos efectos, se han identificado cuatro ejes comunes que se analizan – si bien con algunos ajustes – en las distintas secciones del capítulo: la situación política; la descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas e infralegales; las iniciativas de reforma de relevancia federal y regional, iniciadas o debatidas; y, finalmente, las principales sentencias dictadas durante 2022.

En lo que atañe al primero de los ejes mencionados, la situación política a lo largo del 2022 en todos los países analizados ha tenido como ejes las controversias acerca de la gestión de la pandemia, el estallido del conflicto bélico en Ucrania y las problemáticas que se le derivan, entre las cuales destacan la crisis energética y la acogida de refugiados. Además, la actualidad político-constitucional ha estado marcada por la celebración de elecciones de distinto nivel territorial, como la jefatura del Estado (Alemania, Austria e Italia), las Asambleas legislativas de nivel estatal (Italia), y subestatal (Alemania

1. El texto es fruto de la colaboración de los autores siguientes: Mario Kölling (Alemania y Austria), Patricia Popelier (Bélgica), Ludovica Durst (Italia y Suiza), Javier García Oliva (Reino Unido). La introducción es de Andrea Romano quien ha coordinado la redacción del capítulo.

y Austria), así como el ámbito municipal (Italia). Destacan, también, los dos repentinos cambios de *Premier* en el Reino Unido, la apertura del proceso de sucesión de Isabel II en Carlos III en el trono con los retos constitucionales que ello plantea.

A continuación, cada sección de la presente contribución profundiza en las principales reformas de carácter constitucional, legislativo e infralegislativo llevadas a cabo. Al respecto, destacan las leyes para reforzar la prevención del Covid-19 y de compensación de la inflación en Alemania, que desencadenaron, durante su tramitación y entrada en vigor, tensiones entre la Federación y los Länder. Al igual que en Alemania, también en Austria la ley de vacunación obligatoria ha generado controversias entre el Bund y los Länder. Asimismo, en el terreno de las reformas, destaca la reforma constitucional en materia de protección del medio ambiente en Italia y la nueva ley de identificación para votar en el Reino Unido.

Otro eje común son las iniciativas de reforma de relevancia federal y regional iniciadas o debatidas a lo largo del año analizado. De la lectura de las siguientes secciones se infiere que en todos los ordenamientos reseñados se ha producido un debate sobre el futuro de la organización territorial del Estado a través de distintos instrumentos. Desde esta perspectiva, destaca la encuesta realizada por el Gobierno federal belga sobre el futuro del Estado y las polémicas que ha generado respecto de su planteamiento y resultados. En Italia, por su parte, se ha revigorizado la discusión acerca de la autonomía diferenciada al amparo del art. 116.3 de la Constitución. Asimismo, el debate sobre el modelo territorial en Alemania y en Austria ha estado marcado por las controversias acerca de la gestión de la pandemia – como se pone de relieve de las secciones correspondientes, donde también se hace hincapié en el impulso del gobierno alemán hacia un Estado europeo federal. Finalmente, en el Reino Unido el Partido Laborista ha publicado un informe encaminado a realizar una mayor descentralización (devolución) competencial y en Suiza se ha depositado una iniciativa popular federal de revisión total de la Constitución.

El último tema que atraviesa las distintas secciones se refiere a los pronunciamientos jurisprudenciales acaecidos a lo largo del periodo reseñado. Entre otras, destacan las decisiones en el Reino Unido y Suiza acerca de la posición del CEDH en el ordenamiento interno y, en el terreno exclusivamente federal, se encuentran sentencias de gran interés como la de la Corte Constitucional de Bélgica sobre las competencias implícitas, la decisión del Tribunal Constitucional austriaco sobre el poder fiscalizador de los Tribunales de Cuentas de los Länder en materia de subvenciones, así como la relevancia que ha mantenido el principio de leal colaboración en la jurisprudencia constitucional italiana.

I. Alemania

Breve exposición de la situación política durante 2022

El panorama político en la República Federal de Alemania en 2022 estuvo dominado por la Guerra de Rusia en Ucrania y sus efectos colaterales: el aumento de la migración desde Ucrania, el incremento de los precios de la energía y una tasa de inflación históricamente elevada. El gobierno de coalición, que comenzó su mandato en diciembre de 2021, pactó en el acuerdo de coalición, una aceleración del abandono del carbón como fuente de energía, un masivo aumento de las instalaciones para generar energía renovable, y la construcción de modernas centrales eléctricas de gas como tecnología puente. En el acuerdo de coalición también quedaba muy claro el compromiso de salir de la energía nuclear en el año 2022 y se acordaba cumplir de nuevo con el mandato constitucional de la limitación del endeudamiento público. Sin embargo, en el año 2022 el gobierno federal se vio obligado a mantener dos de los últimos tres reactores nucleares en funcionamiento, se aumentó la producción de carbón y se celebraron nuevos contratos con regímenes autoritarios para garantizar el suministro de petróleo y gas. Por otro lado, el Gobierno Federal puso en marcha un total de tres paquetes de ayuda con un volumen total de unos 100.000 millones de euros, y, además, en 2022, se comprometieron 100.000 millones de euros para la modernización del ejército.

La Guerra de Rusia en Ucrania y sus efectos colaterales y las decisiones adoptadas tienen un impacto en el sistema federal alemán, ya que los Länder están afectados de forma asimétrica por estas medidas y además tienen responsabilidades en la implementación de las mismas. Sin embargo, los actos legislativos necesarios para llevar a cabo estas medidas fueron aprobados por parte de los Länder en el Bundesrat sin grandes retrasos.

A pesar de este panorama, la situación política no se caracterizó por grandes convulsiones. Contrariamente a lo esperado, no se celebraron grandes manifestaciones o protestas en contra del gobierno federal en la segunda mitad del año 2022, tampoco la industria o los hogares sufrieron recortes en el suministro de energía.

La elección del presidente Federal en febrero de 2022, con 1.045 votos de los 1.472 posibles, ofreció una imagen de relativa concertación entre los principales partidos políticos. Se celebraron también cuatro elecciones en los Länder y, con la excepción de Sarre, los titulares fueron confirmados, aunque con cambios en los socios de coaliciones del gobierno. En este contexto, estos cuatro gobiernos reflejan la gran heterogeneidad de los gobiernos de coalición existentes a nivel de los Länder:

- Las elecciones en Sarre se celebraron en marzo de 2022 y provocaron un cambio en el gobierno, el gobierno actual es del Partido Socialdemócrata (SPD).

- Las elecciones en Renania del Norte-Westfalia se celebraron en mayo de 2022, el gobierno actual es una coalición entre Unión Demócrata Cristiana (CDU) y los Verdes.
- Las elecciones estatales de Schleswig-Holstein se llevaron a cabo en mayo de 2022, el gobierno actual es una coalición de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), Los Verdes y el Partido Democrático Libre (FDP).
- Las elecciones estatales de Baja Sajonia de 2022 se llevaron a cabo en octubre 2022, y el gobierno actual es una coalición entre el Partido Socialdemócrata (SPD) y la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas e infrale-gales llevadas a cabo durante 2022

Las principales reformas legislativas del año 2022 estuvieron relacionadas con la pandemia de la Covid-19 y la crisis energética. El 10 diciembre de 2021, el Bundestag aprobó la Ley para reforzar la prevención del Covid-19 mediante la vacunación que modificaba otras normas en relación con la pandemia del Covid-19². El mismo día, el Bundesrat aprobó esta Ley en sesión extraordinaria. El art. 1 de la citada Ley regula una modificación de la Ley de protección contra enfermedades infecciosas (IfSG)³. El nuevo art. 20a(5) de la IfSG contiene la obligatoriedad de vacunación contra la Covid-19 para el personal sanitario. A principios de 2022 el Ministro-presidente de Baviera anunció que Baviera suspendería de forma temporal la aplicación de la ley en relación al requisito de la vacunación de los empleados en los centros sanitarios, lo que provocó grandes debates. El Canciller Federal insistió en “que se deben respetar las leyes”, y el portavoz para la política sanitaria del Partido Los Verdes declaró que se trataba de un “acto indignante”. Se debatió la posibilidad de imponer sanciones federales a Baviera, incluido el uso de la coerción federal (art 37 Ley Fundamental), sin embargo, en un análisis más pausado, varios expertos de derecho constitucional llegaron a una valoración menos dramática. Las declaraciones sobre una hipotética suspensión temporal de la aplicación de la ley federal no fueron consideradas problemáticas desde el punto de vista constitucional, sino que, tras la reforma de la IfSG, los Länder se vieron en la situación de tener que promulgar reglamentos administrativos para orientar la aplicación de la norma federal⁴. Esto requiere cierto tiempo, por lo que un retraso en la aplicación del nuevo art. 20a (5) de la IfSG parecía inevitable. La situación hubiera sido diferente si Baviera se hubiera negado a aplicar el reformado art. 20a de la IfSG o si hubiera diseña-

2. Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen Covid-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, 10. Dezember 2021.

3. Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite, 21. November 2021.

4. LINDNER, J.F. (2022), “¿Ein Verfassungsverstoß? Nicht unbedingt”, <https://verfassungsblog.de/ein-verfassungsverstos-nicht-unbedingt/>

do su propia normativa administrativa de tal manera que no se garantizara una aplicación efectiva de la normativa federal. Finalmente, la suspensión temporal de la aplicación de la ley por parte del gobierno de Baviera no tuvo efectos jurídicos.

Con el fin de mitigar el impacto de la fuerte subida de los costes energéticos para la población y la economía, el gobierno federal puso en marcha en 2022 un total de tres paquetes de ayuda con un volumen total de unos 100.000 millones de euros. Durante el verano, y especialmente a partir de septiembre, el debate entre el gobierno federal y los Länder se centró en el tercer paquete, que ascendió a unos 65.000 millones de euros, y que tuvo como objetivo financiar medidas para paliar los efectos de la inflación y el encarecimiento de la energía (*Inflationsausgleichsgesetz*, Ley de compensación de la inflación)⁵. De forma conjunta los Länder demandaron, por un lado, una decisión rápida sobre estas ayudas, por otro lado, criticaron que el gobierno federal no les hubiera incluido en las deliberaciones sobre las medidas relacionadas con los subsidios públicos del alquiler, el alojamiento para refugiados, la asistencia sanitaria y las ayudas al transporte público. El gobierno federal argumentó que el marco temporal de las deliberaciones en la coalición estuvo determinado por la aprobación de las medidas previstas por parte de la Comisión Europea. Además, se argumentó que los gastos de los Länder se habían reducido de forma considerable en el año 2021 mientras que sus ingresos habían aumentado. Por ello desde el gobierno federal se demandó una participación de los Länder de 19.000 millones euros en la financiación de las medidas (parcialmente a través de una reducción de ingresos tributarios). Desde la perspectiva de los Länder este conflicto refleja un principio básico del federalismo: el “Konnexitätsprinzip”, que puede ser resumido con: “el que pide paga” – Como los Länder no participaron en el diseño de las medidas, tampoco se vieron en la responsabilidad de financiar las medidas propuestas por el gobierno federal. Aunque la Ley de compensación de la inflación es una Ley de consentimiento que requiere la aprobación por parte del Bundesrat, los Länder no consiguieron rebajar su participación en la financiación de las medidas. El Bundesrat se abstuvo también de recurrir al Comité de Mediación y aprobó la Ley⁶ en sesión plenaria del 25 de noviembre de 2022. Sin embargo, desde el Bundesrat, en una nota explicativa se afirmaba que, en vista de la magnitud de las cargas financieras asociadas a la Ley para los Länder, habría sido necesaria una información completa y una participación temprana de los Länder en los procesos de toma de decisiones. Tanto más cuanto tanto más cuanto que la Ley de compensación de la inflación se aplica a medidas que no son constitucionalmente obligatorias, pero que son susceptibles de una decisión política.

5. Gesetz zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz - InflAusG), BGBl I Nr. 49, 13. Dezember 2022.

6. Ibidem.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2022

Durante las últimas décadas, el federalismo alemán ha desplegado características que han sido cuestionadas y criticadas: una falta de transparencia en las decisiones políticas, una creciente cooperación intergubernamental, una atribución insuficiente de la responsabilidad política o una privación de poder a los parlamentos de los Länder. Varios estudios han confirmado estos rasgos también en la reacción ante la crisis de la Covid-19.⁷ Para la gestión político-administrativa de la pandemia, se constituyó un órgano ejecutivo, la Conferencia de los Länder y la Federación cuyos miembros eran, por un lado, la/el Canciller Federal y, por otro, los Ministros presidentes de los Länder. Se trataba de un nuevo órgano que se basaba en la Conferencia de los Ministros Presidentes - un formato de cooperación intergubernamental clásico del federalismo alemán - pero que añadía la vertiente vertical. En esta conferencia se decidieron las medidas políticas que se intentaron aplicar de forma uniforme en toda Alemania. Este proceso de toma de decisiones coordinado fue ventajoso para reaccionar rápido, crear consenso y facilitar decisiones conjuntas y una comunicación común; sin embargo, los parlamentos vieron mermada su relevante función de control.⁸

El acuerdo de coalición firmado en diciembre 2021 contiene el compromiso del gobierno federal de incrementar la eficacia y transparencia del sistema federal a través de una clara asignación de responsabilidades y financiación. El gobierno federal insiste en este contexto en la necesidad de la celebración de un “Diálogo sobre el Federalismo” en el que se puedan redefinir las responsabilidades, especialmente en las materias de digitalización, protección catastrófica y civil, educación y seguridad pública. Según los socios de la coalición, la Federación debería asumir más responsabilidades en estas materias, por ejemplo, a través de un fortalecimiento de agencias federales: la Cooperación Informática Federal debe incrementar su plantilla y un presupuesto global plurianual; la Oficina Federal de Protección Civil (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz*) debe convertirse en una agencia central. Aunque los “Diálogos sobre el Federalismo” no se convocaron durante 2022, se prevén debates complejos, ya que las reformas previstas exigen compromisos cada vez más amplios, por el incremento de la diversidad de los gobiernos de coalición en los Länder. Éstos ya fueron muy explícitos en sus demandas: la digitalización requiere más recursos.

7. BEHNKE, N. “Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 37, 2020; MILBRADT, G., “Federalism and the Covid-19 crisis, A perspective from Germany”, *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, núm. 19, 2020.

8. KROPP, S. y SCHNABEL, J. “Germany’s response to Covid-19: Federal coordination and executive politics”, en CHATTOPADHYAY, R y KNÜPLING, F. (Coords. et al), *Federalism and the Response to Covid-19A Comparative Analysis*, London, 2021.

Finalmente, también es relevante para este informe resaltar el compromiso del gobierno federal en el acuerdo de coalición en una reforma de la UE hacia un Estado europeo federal, descentralizado y organizado según los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y basado en la Carta de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, la concentración en la guerra en Ucrania, los problemas entre el eje franco-alemán, y una política poco explicada o unilateral en relación a las ayudas públicas por parte del gobierno federal, han frenado el afán reformista entre los socios de la UE durante el año 2022.

II. Austria

Breve exposición de la situación política

Austria es una república federal, parlamentaria y democrática. El Parlamento de Austria está compuesto por dos cámaras: Nationalrat (Consejo Nacional) y Bundesrat (Consejo Federal). El panorama político austriaco ha estado dominado desde las últimas décadas por los dos grandes partidos, ÖVP y SPÖ, que fueron los más votados en las últimas elecciones al Consejo Nacional en 2019, con un 37,5% y un 21,2%, respectivamente. En el año 2022 se celebraron elecciones Presidenciales federales y el anterior titular, Alexander Van der Bellen, obtuvo más de la mitad de los votos válidos emitidos en la primera votación del 9 de octubre de 2022. En el año 2022 se celebraron también elecciones anticipadas en Tirol. Como resultado de éstas, aunque el ÖVP obtuvo el peor resultado de su historia, con un 34,7%, pudo conservar el gobierno; el FPÖ incrementó su resultado a un 19% y logró así el segundo mejor resultado de su historia, mientras que el SPÖ retrocedió al tercer puesto con un 17,5%.

Austria es considerada habitualmente un sistema federal unitario, dado que la Constitución federal no otorga muchas competencias ejecutivas y legislativas a los Länder. Contrariamente al caso alemán, el Bundesrat de Austria es una institución más débil dentro del proceso legislativo. El Bundesrat, cuyos miembros son elegidos por los parlamentos de cada Land, tiene potestad para vetar un proyecto de ley del Consejo Nacional, no obstante, el Consejo Nacional tiene la facultad de anular dicho veto repitiendo la votación sobre el proyecto de ley en una segunda lectura. La debilidad tiene su origen en las escasas funciones atribuidas a esta institución, pero también en el hecho de que el Bundesrat casi nunca hace uso de sus competencias⁹. La Landeshauptleutekonferenz (Conferencia de los presidentes de los Länder) se ha convertido en una plataforma importante para los gobiernos de los Länder,

9. BUSSJÄGER, P. (2018), "El federalismo cooperativo de Australia, en Sistemas federales una comparación internacional", en HOFMEISTER, W. y TUDELA ARANDA, J. (Coords.), Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico: Konrad-Adenauer Stiftung, 2018.

especialmente en lo que se refiere a la armonización financiera y a las negociaciones sobre el reparto de los costes de ejecución de la legislación federal.

Al igual que sucede en Alemania, el federalismo en Austria está frecuentemente en el centro de un debate crítico, sin embargo, muchas de las grandes iniciativas de reforma no han tenido éxito. En julio 2020 se creó una “Conferencia Federal-Länder” para racionalizar las competencias y simplificar los procedimientos para lograr un “federalismo más inteligente”. Tras un primer impulso, esta iniciativa perdió fuerza en 2022.

En el debate sobre la reforma del federalismo austriaco las demandas más recurrentes incluyen peticiones hacia la reducción del coste de la administración de los Länder, una mayor corresponsabilidad financiera y más uniformidad en la administración de las políticas públicas de sanidad y educación. En este contexto el debate sobre la gestión de la pandemia entre 2020 y 2021 fue sintomático. En gran parte de la opinión pública, se consideraba que el Federalismo estaba siendo un obstáculo para una gestión eficaz de la pandemia. Sin embargo, como se ha analizado en varios estudios empíricos, cabe señalar que es difícil juzgar si en la gestión de las medidas contra el virus Covid-19 era más adecuada una organización federal o una central estatal.¹⁰

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo

En el ámbito de la legislación federal, hubo varias novedades en el año 2022, aunque éstas -como en el año anterior- dependieron fundamentalmente de los efectos de la pandemia de la Covid-19. Es destacable la Ley para introducir la vacunación obligatoria en Austria que fue aprobada por el Nationalrat en enero de 2022 y por el Bundesrat en febrero 2022¹¹. A parte de las consideraciones partidistas (los diez miembros del FPÖ en Bundesrat votaron en contra de la ley), en el debate sobre la elaboración de la norma, los Länder criticaron sobre todo la falta de una plataforma informática federal para las exenciones de la vacunación como un obstáculo para una implementación rápida, también resaltaron los problemas de protección de datos en este marco. Según el gobierno federal, la motivación de esta legislación federal era terminar con el “federalismo de la vacunación”, reiterando la necesidad de normas uniformes en todo el territorio federal, ante la experiencia de los años anteriores en relación a las diferentes normas de los Länder, por ejemplo, sobre el uso de las mascarillas obligatorias en espacios públicos. A partir de marzo, todas las personas mayores de 18 años que residían en Austria deberían presentar un estado de vacunación válido. En una primera fase,

10. BUSSJÄGER, P. y ELLER, M. “The impact of Covid-19 on the Austrian federal system” en CHATTOPADHYAY, R y KNÜPLING, F. (Coords. et al), *Federalism and the Response to Covid-19A Comparative Analysis*, London: Routledge, 2018.

11. Bundesgesetz über die Pflicht zur Impfung gegen Covid-19 (Covid-19-Impfpflichtgesetz – Covid-19-IG), Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Teil I, 4. Februar 2022.

desde el 15 de marzo se pretendía informar por escrito a cada hogar, y llevar a cabo controles aleatorios por parte de la policía. Sin embargo, muchos aspectos detallados de la ley deberían haberse especificado en una ordenanza. Por tanto, no se sabía con certeza el diseño de una tercera fase en la que se deberían realizar controles en todo el país a través de una base de datos centralizada. Dada la evaluación positiva de la incidencia de esta enfermedad, se suspendió la entrada en vigor de la ley en marzo de 2022.

Otro debate político con relevancia para el Federalismo austriaco tuvo su origen en la situación crítica en los hospitales debido a las altas cifras de bajas del personal. La gestión de esta crisis evidenció la dificultad del gobierno federal de obtener datos comparables sobre la situación en cada Land. Los Länder tienen la responsabilidad sobre la enfermería y el sector hospitalario, por lo que, según las consideraciones de los gobiernos de los Länder, no tienen la obligación de notificar datos sobre situaciones laborales en hospitales al gobierno federal. Sin embargo, desde el gobierno federal, se consideraba que conforme a la Ley federal de Calidad Sanitaria¹² los Länder deben actuar como autoridades de control y como tal, facilitar al Ministerio de Sanidad federal informes sobre la situación hospitalaria. Ante la falta de una reacción por parte de los Länder a nivel político, desde el gobierno federal se interrelacionaron las transferencias financieras a los Länder con el cumplimiento de la ley de calidad sanitaria.

Como en otros países europeos, la invasión de Ucrania por Rusia fue un momento decisivo en el debate político. Los temas relacionados con el sistema federal giraron en torno a la seguridad energética y la inmigración, que se incrementó en el año 2022 a niveles de la crisis migratoria de 2015.

Al igual que sucedía en el debate en Alemania, también en Austria se discutía por qué a pesar de la crisis energética, no se avanzaba con la expansión de las instalaciones para generar energía renovable. Según la Asociación de Energías Renovables, en 2022 no se aprobó ninguna ley federal que aceleraba la expansión de las energías renovables. Desde el gobierno federal se indicó que la falta de progreso de las iniciativas legislativas a nivel federal se debió principalmente en un conflicto entre el nivel federal y los Länder. Los Länder tienen las competencias relacionadas con la ordenación del territorio y para la instalación de nuevos parques eólicos los Länder deben introducir cambios en sus leyes de ordenación y de conservación de la naturaleza, así como asignar zonas especiales para la construcción de las instalaciones. En 2022, a excepción de Burgenland, los Länder no habían iniciado ninguna reforma de su legislación para facilitar la construcción de nuevos parques eólicos. Con el objetivo de acelerar los procedimientos para la aprobación de la construcción de dichos parques eólicos, el gobierno federal presentó en septiembre de 2022 en el Nationalrat el proyecto de modificación de la Ley de evaluación

12. Bundesgesetz zur Qualität von Gesundheitsleistungen (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG) StF: BGBl. I Nr. 179/2004.

del impacto medioambiental.¹³ Desde los Länder se criticó el proyecto como intento del gobierno federal de invadir su marco competencial. Según un informe del Instituto del Federalismo, la suspensión prevista de los requisitos de los Länder en la concesión de licencias no está amparada por la competencia federal. Además, al prescindir de las especificaciones a nivel de ordenación, se menoscababa la competencia de ordenación territorial de los municipios, lo que constituye una intromisión en su propio ámbito de actuación¹⁴. Considerando que la ordenación del territorio es una competencia básica de los Länder, una modificación de la evaluación de impacto ambiental requería una enmienda constitucional y, por tanto, una mayoría de dos tercios. A la hora de terminar este texto, todavía no hay una resolución del conflicto.

La inmigración irregular también se ha convertido en Austria en un tema de gran relevancia para el Federalismo. Principalmente el debate se centra en la distribución de los costes y el modo de alojamiento de los inmigrantes entre los Länder y el gobierno federal. En concreto, debido al aumento de refugiados en los centros asistenciales federales, durante 2022 el gobierno federal insistió a los Länder para que cumplieran con las cuotas acordadas y aceptaran más solicitantes de asilo y refugiados en sus centros asistenciales (especialmente los procedentes de Ucrania). Los Länder aseguraban que ya habían completado las cuotas para la recepción de inmigrantes en sus instalaciones, y debido a la escasez de plazas, el gobierno federal comenzó en octubre a alojar a los solicitantes de asilo en tiendas de campaña dentro de propiedades de la Federación, lo que provocó la protesta por parte de los gobiernos de los Länder.

Principales sentencias dictadas

En 2022, resalta una Sentencia del Tribunal Constitucional de Austria sobre un asunto relacionado con la autonomía constitucional de los Länder, en concreto relativo a la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de Steiermark. En el trasfondo del procedimiento había una disputa entre el Tribunal de Cuentas del Land y diferentes promotores de viviendas. A petición del Parlamento del Land Steiermark, el Tribunal de Cuentas de Steiermark recibió el encargo de auditar la gestión de las promotoras de viviendas, algunas de las cuales habían recibido subvenciones desde el gobierno del Land. Después de que estos no accediesen a responder a un detallado catálogo de preguntas, el Tribunal de Cuentas se dirigió directamente al Tribunal Constitucional, que al tramitar el recurso, finalmente se centró en la constitucionalidad de la disposición del art. 50 (1) (7) de la constitución de Steiermark relacionada con el Tribunal de Cuentas y posteriormente inició de ofi-

13. UVP-G-Novelle 2022 Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung.

14. Institut für Föderalismus 2022, UVP-Gesetz-Novelle: Massiver Eingriff in Länderrechte, Zur Föderalismus Info Nr. 03/2022.

cio un procedimiento de revisión de la ley de subvenciones.¹⁵ El Tribunal Constitucional confirmó que la competencia del Tribunal de Cuentas del Land para fiscalizar a los promotores de viviendas subvencionadas con fondos públicos no se deriva (exclusivamente) de su Constitución, sino que depende de si el gobierno del Land ha incluido esta posibilidad también en las normas relacionadas con la concesión de las subvenciones. En consecuencia, queda a la discreción del gobierno del Land reservarse contractualmente un control por parte del Tribunal de Cuentas del Land a la hora de conceder subvenciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional no ha expresado en modo alguno que los Länder estén en principio impedidos de ejercer la competencia de fiscalización. Sin embargo, la competencia explícita que el tipo de fiscalización del Tribunal de Cuentas del Land debe constar en la ley o en la constitución del Land. La decisión fue significativa para otros Länder que tienen disposiciones similares en sus constituciones. Teniendo en cuenta esta decisión del Tribunal Constitucional, es probable que éstas se modifiquen en un futuro próximo.¹⁶

III. Bélgica

Breve exposición de la situación política

Durante el año 2022, el Gobierno Federal estuvo centrado en algunos temas políticos de relevancia, tales como la crisis energética y la reforma de pensiones. Las reformas constitucionales, en cambio, no fueron una prioridad. En el ámbito del Parlamento Federal, la comisión mixta conformada por miembros de la Cámara de Representantes y el Senado puso fin a sus actividades de evaluación de las pasadas “reformas del Estado”. En ese sentido, se publicaron informes relativos a las formas de cooperación; asistencia sanitaria; energía, medio ambiente y clima; bicameralismo; y movilidad,¹⁷ seguidos de declaraciones de clausura¹⁸. No obstante, dichos informes no incluyeron conclusiones ni recomendaciones claras.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas

En abril de 2022, el Gobierno federal lanzó una encuesta ciudadana sin precedentes sobre “el futuro de Bélgica”.¹⁹ Se trataba de un cuestionario (excesivamente) amplio, en el que se consultaba a los ciudadanos su opinión

15. Österreichische Verfassungsgerichtshof, G 221/2022-14, 6. Dezember 2022.

16. Institut für Föderalismus 2022, Landesrechnungshof: Kontrollzuständigkeit unmittelbar aus Gesetz erforderlich’

17. Cámara de Representantes 2021-2022, 55-2602/1-7 y Senado 2021-2022, 7-280/7.

18. 55-2602/7 y 7-280/7.

19. La autora de esta sección participó en la redacción de la encuesta, partes organización estatal, reparto de competencias y derechos fundamentales. También participó en la redacción del informe final.

sobre seis temas: innovación democrática, derechos fundamentales, funcionamiento del Parlamento y del Gobierno, elecciones, así como organización del Estado y reparto de competencias. Los dos últimos temas hacían referencia a la estructura federal del país, en vista de una eventual séptima reforma institucional (“reforma del Estado”) tras las elecciones de 2024. La encuesta se llevó a cabo en aplicación del acuerdo de coalición que establecía que el Gobierno organizaría “un amplio debate democrático con los ciudadanos, la sociedad civil, el mundo académico y los representantes políticos”. Su objetivo era proponer una nueva estructura estatal a partir de 2024 “con un reparto de competencias más homogéneo y eficiente, respetando los principios de subsidiariedad y solidaridad interpersonal”. Se esperaba que esto contribuyera a “un refuerzo de la autonomía de las entidades federadas y a un aumento de la capacidad del gobierno federal”.²⁰

El acuerdo de coalición preveía una nueva transferencia de competencias, particularmente en materia de sanidad. No obstante, la encuesta ciudadana fue diseñada de forma abierta: se invitaba a los ciudadanos a dar su opinión sobre el futuro del país, desde una posible separación hasta una Bélgica unitaria, pasando por todas las variantes intermedias. Y aunque se evitó toda alusión a la sanidad en la encuesta, ya que el Gobierno se había comprometido a transferirla, los ciudadanos también pudieron tocar ese tema.

De hecho, todas las preguntas se formularon de forma muy abierta, sondeando las ideas de los ciudadanos sobre “un país para el futuro” mediante una serie de casos. De esta forma, se evitó el cálculo del número de ciudadanos que se pronunciaban a favor o en contra de algo. Al fin y al cabo, eso sólo podía conducir a la retórica política, pues se sabía perfectamente que las encuestas electrónicas no pueden producir un resultado representativo. Entre los encuestados, los hombres estaban muy sobrerrepresentados.²¹ La encuesta, sin embargo, no estaba destinada a producir un producto final, sino que se invitó al Parlamento a organizar paneles de ciudadanos con el propósito de seguir explorando ideas de reforma del Estado.

Desde 1970, Bélgica se ha transformado en un sistema federal con fuertes rasgos confederales a través de seis reformas estatales. No obstante, los ciudadanos no participaron activamente en ninguna de estas reformas estatales, salvo mediante el ejercicio del derecho al voto en las elecciones. Las enmiendas a la Constitución requieren la elaboración de una lista de disposiciones susceptibles de enmienda, seguida de elecciones, y una mayoría de 2/3 en ambas cámaras del Parlamento para aprobar la enmienda propiamente dicha.²² Las elecciones, sin embargo, se celebran al final de la legislatura y, por tanto, giran en

20. Acuerdo de Gobierno 2020, https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf

21. Informe “*Un pays pour demain*”, <https://demain-toekomst-zukunft.be/pages/rapport?locale=fr>, p. 16.

22. Art. 195 Constitución de Bélgica.

torno a la política del gobierno y no a la reforma del Estado. La quinta reforma del Estado ni siquiera ofrecía esa posibilidad, ya que sólo implicaba nuevas transferencias de competencias. Es una ley de mayoría especial, y no la Constitución, la que asigna la mayoría de las competencias. Por lo tanto, la encuesta ciudadana de 2022 era la primera ocasión en la que se invitaba a los ciudadanos a participar activamente en el debate sobre una nueva reforma del Estado.

En la prensa, la encuesta ciudadana fue recibida principalmente con escepticismo, en vista de la expectativa de que las negociaciones se llevarían a cabo como siempre entre los partidos políticos a puerta cerrada. Sorprendentemente, el mayor partido político flamenco en la actualidad, N-VA -que lidera el gobierno flamenco, pero no forma parte de la coalición federal- no movilizó a sus seguidores para que se unieran *en masse* y se pronunciaran a favor del proyecto de partido para el futuro de Bélgica. N-VA aspira a lo que denomina una “confederación”, que en realidad se reduce a una asociación política muy laxa,²³ unida sólo en la medida necesaria para tratar asuntos transfronterizos y mantener a Bélgica dentro de la Unión Europea.²⁴ En cambio, N-VA criticaba la encuesta basándose en su idea de que la democracia se centra únicamente en las representaciones parlamentarias, por encima de la participación ciudadana²⁵ – así como de las decisiones judiciales.²⁶

La encuesta fue objeto de numerosas críticas por ser demasiado larga y compleja, de difícil acceso y demasiado abierta. Los ciudadanos no estaban obligados a responder a todas las preguntas, sino que podían seleccionar los temas y casos. Asimismo, cada pregunta se acompañó de un comentario que explicaba la situación actual y los asuntos en juego. Aunque se realizaron mejoras en la plataforma electrónica durante el proceso, la campaña publicitaria no fue lo suficientemente visible y la encuesta estuvo abierta solo durante un corto período de seis semanas, del 25 de abril al 5 de junio, lo que pudo haber limitado la participación. Al final, solo participaron 10.512 encuestados. En 2023 se publicó un informe con las respuestas obtenidas, que se debatirá el año que viene.

Principales sentencias dictadas

Durante ese período, no se observaron acontecimientos destacados en el Tribunal Constitucional en relación con la estructura del Estado y los conflictos de competencia. En efecto, se dictaron únicamente tres sentencias definitivas sobre el fondo del asunto.

23. Para una visión general de los tipos de sistemas federales, véase POPELIER P., *Dynamic Federalism*, London, 2021, p. 58.

24. Según lo establecido en los textos de la conferencia N-VA 2014: https://agenda.n-va.be/sites/default/files/documents/PDF/definitieve_congresbrochure.pdf

25. Peter De Roover (líder del grupo N-VA en la Cámara de Representantes), “Politieke vernieuwing of vernieling?”, *De Tijd* 7 de junio de 2022.

26. <https://www.n-va.be/nieuws/in-de-rechtsstaat-moet-de-democratie-primeren>

La primera sentencia se refería a las medidas relacionadas con el Covid-19 adoptadas por la Región Valona, que ampliaron los plazos de recurso al Consejo de Estado, siendo esta una competencia federal. El asunto giraba en torno a la cuestión de si esto entraba dentro de las “competencias implícitas” de la Región Valona. Los requisitos para ello son tres: (1) la medida debe ser necesaria para el ejercicio de sus propias competencias, (2) la materia debe prestarse a una regulación diferenciada, y (3) el efecto de las disposiciones impugnadas debe ser sólo marginal. Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que no se cumplía ninguno de estos criterios.²⁷ La segunda sentencia se refería al estatuto de asociación intercomunal, en la que la Corte Constitucional confirmó que era competencia de las Regiones.²⁸ Finalmente, la tercera sentencia se refería a una ley federal en virtud de la cual los titulares de una licencia de juego debían pagar una contribución a la Comisión del Juego. La cuestión jurídica giraba en torno a si debía calificarse de impuesto, en cuyo caso era competencia regional, o de retribución, en cuyo caso el Parlamento federal tenía competencia para aprobar esta ley. A lo que la Corte Constitucional confirmó que se trataba de una retribución.²⁹

IV. Italia

Breve exposición de la situación política

El año 2022 representa un período de transición, caracterizado principalmente por la superación de la crisis pandémica y la emergencia sanitaria vinculada al Covid-19. Gradualmente, se están eliminando las últimas restricciones relacionadas con los certificados de vacunación y la obligación de adoptar dispositivos de protección, como lo establece el decreto de reapertura. Además, el estado de emergencia que estaba relacionado con la epidemia finalmente termina formalmente el 31 de marzo de 2022. Como resultado, el Comité Técnico-Científico y el Comisionado Extraordinario dejan de funcionar.

El estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 lleva a Italia a apoyar a la UE y la OTAN para denunciar la invasión rusa, a pesar de las controversias internas por las posiciones ambiguas de algunos partidos políticos. Además, Italia se compromete a resolver la cuestión energética que surge como resultado de la guerra y las sanciones, específicamente el suministro de gas ruso. La situación política, como en años anteriores, sigue siendo inestable y convulsa, condicionada también por la gestión de la emergencia.

Así lo demuestra la elección del nuevo presidente de la República a principios de año (24-29 de enero de 2022). El Parlamento en sesión conjunta, junto con los delegados regionales, reconfirmó a Sergio Mattarella para un

27. Corte Constitucional n° 69/2022, 19 de mayo de 2022.

28. Corte Constitucional n° 90/2022, 30 de junio de 2022.

29. Corte Constitucional N° 94/2022, de 7 de julio de 2022.

segundo mandato. Aunque el presidente había mostrado algunas reticencias iniciales con respecto a la práctica de un solo mandato de siete años, finalmente fue reelegido en la octava papeleta con 759 votos de 1009. Esta reelección es un caso excepcional en la historia republicana, ya que solo se ha producido una vez antes, en 2013, cuando Giorgio Napolitano fue reelegido. El resultado de la votación también es el segundo más alto en número de preferencias después del de Sandro Pertini en 1978.

Las elecciones municipales administrativas registraron una participación bastante baja, con un 54% en la primera vuelta, que tuvo lugar el 12 de junio, y un 42% en la segunda vuelta, que se celebró el 26 de junio.

En general, el resultado de las elecciones mostró un cierto avance del centro-derecha sobre el centro-izquierda. Además, el principal partido de la oposición, Fratelli d'Italia (FdI), considerado una expresión de la derecha populista y el único formalmente opuesto al gobierno, logró un avance significativo. En cambio, el Movimento 5 Stelle obtuvo un resultado decepcionante.

Las tensiones internas entre los partidos políticos se hacen cada vez más evidentes, y se pueden observar en varios temas, como la reforma del Consejo Superior de la Magistratura, el catastro y las concesiones marítimas, así como el apoyo a Ucrania. Estas tensiones también se reflejan en el apoyo al gobierno de Draghi, que asumió el cargo en enero de 2021 tras la crisis del gobierno de Conte II. El gobierno de Draghi se formó como un gobierno técnico y de unidad nacional, apoyado por una coalición mayoritaria compuesta por la gran mayoría de los partidos presentes en el Parlamento.

Precisamente la falta de un voto de confianza del Movimento 5 Stelle sobre el “decreto de ayudas” provocó la ruptura de la coalición de gobierno. Esto fue seguido por la dimisión del primer ministro Draghi, aunque inicialmente fue rechazada por el presidente de la República, quien le pidió que se presentara en el Parlamento. Esta situación condujo a la disolución anticipada de las Cámaras, el Movimento 5 Stelle, la Lega y Forza Italia no votaron a favor de la confianza el 20 de julio.

En las elecciones generales del 25 de septiembre, la coalición de centro-derecha conformada por FdI, Lega y FI obtuvo la mayoría absoluta tanto en la Cámara como en el Senado, con alrededor del 44% de los votos. La jefatura del Gobierno se confirió a Giorgia Meloni, líder del principal partido de oposición al gobierno anterior (FdI) que obtuvo el 26% de las preferencias (superando ampliamente a los partidos aliados, que tienen cerca del 8%). Meloni se convirtió en la primera mujer en ocupar el cargo de Primer ministro en Italia.

El resultado electoral refleja claramente la crisis de los partidos que anteriormente estaban en el gobierno. La coalición de centro-izquierda alcanzó cerca del 25% de los votos, y en particular el Partido Democrático (PD) obtuvo casi el 20% de los votos. Como consecuencia, el secretario del partido,

Enrico Letta, presentó su renuncia, y se convocó el Congreso para principios de 2023 con el fin de elegir a un nuevo secretario. Por su parte, el Movimento 5 Stelle experimentó una disminución en su apoyo, obteniendo el 15% de los votos. La nueva alianza de la tercera fuerza política obtuvo alrededor del 8% de los votos. En cuanto a la composición del nuevo Parlamento, se aplicó por primera vez la reforma constitucional aprobada en 2019 y ratificada mediante referéndum en 2020. Esta reforma redujo el número de miembros de la Cámara de Diputados a 400 y a 200 los del Senado de la República. Ambas cámaras ahora comparten el mismo tipo de electorado activo.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas e infralegales llevadas a cabo

Desde el punto de vista de las reformas constitucionales, es importante destacar la aprobación de la Ley Constitucional n° 1/2022 la cual recibió una mayoría cualificada de dos tercios en ambas Cámaras. Esta ley se refiere a la protección constitucional del medio ambiente y de los animales. Asimismo, se aprobó la Ley Constitucional n° 2/2022, la cual introdujo el principio de insularidad, sobre el reconocimiento de las peculiaridades de las islas y la superación de los desafíos derivados de ellas. Esta ley fue aprobada por mayoría absoluta y no requirió un referéndum confirmatorio.

Además, tras la reforma constitucional sobre la reducción del número de parlamentarios, tanto el Senado como la Cámara de Diputados aprobaron modificaciones en sus respectivos reglamentos internos.

Las principales intervenciones normativas tanto de la última fase del gobierno de Draghi como del posterior gobierno de Meloni estuvieron condicionadas por la gestión y superación de la emergencia sanitaria y por la nueva declaración de emergencia vinculada a la guerra en Ucrania, con especial atención a la consecución de los objetivos financiados a través del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia – PNRR³⁰ (“Decretos PNRR”, en septiembre la Comisión Europea aprobó el desembolso del segundo tramo del plan de recuperación, de 21 mil millones de euros) y las intervenciones para contener los costos de la electricidad y el gas natural, así como para combatir los efectos económicos y humanitarios de la crisis de Ucrania (los llamados decreto-facturas y decreto-energía).

El gobierno de Draghi completa la reforma del sistema judicial en materia de procedimientos civiles y penales y sobre el funcionamiento del CSM, y más medidas de apoyo como el *family act*, y el decreto de ayudas, concediendo 60.000 millones a hogares y empresas.

30. El PNRR, dentro del programa Next Generation EU (que destina un total de 750.000 millones de euros) prevé una duración de seis años, de 2021 a 2026, y una cuantía total de 672.500 millones de euros repartidos en subvenciones por 312.500 millones y el 360 mil millones restantes en préstamos a tasas subsidiadas. <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

La agenda política de los primeros meses del gobierno de Meloni, además del difícil y prioritario objetivo de dar seguimiento a los compromisos vinculados al PNRR, se centró en intervenciones normativas para la aprobación de la ley de presupuesto a fin de año, en materia energética (aumento de los precios) y sobre la gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, aún no se ha aprobado la ley que ratifica la reforma del Tratado constitutivo del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), ya que la mayoría votó en contra de una moción.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas

Actualmente, el debate sobre el regionalismo italiano está dominado por la cuestión de la aplicación de la llamada autonomía diferenciada, colocada por el nuevo gobierno de Meloni en el centro del programa de reformas institucionales, junto al presidencialismo. Como es conocido, el sistema italiano se caracteriza por la existencia de regiones con estatuto especial y regiones con estatuto ordinario. En estas regiones, se produce un enfrentamiento entre la autonomía asimétrica, inspirada en el modelo español, y la autonomía simétrica, derivada del modelo alemán³¹. Desde la reforma constitucional de 2001, los elementos de contaminación entre los diferentes modelos han aumentado. Esta reforma, entre otras cosas, preveía, en particular, una posible extensión a las regiones con estatuto ordinario de formas y condiciones de autonomía diferenciada.

De hecho, el art. 116.3 de la Constitución italiana establece que, por ley estatal, a iniciativa de la región interesada y previa consulta a las entidades locales, se pueden atribuir otras formas de autonomía en las materias de competencia concurrente de las regiones, así como en la organización de la justicia de paz, las normas generales sobre educación y la protección del medio ambiente, el ecosistema y el patrimonio cultural. La ley de autonomía diferenciada debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, sobre la base de un acuerdo entre el Estado y la región correspondiente. El camino hacia el despliegue de la autonomía diferenciada ha sido objeto de atención particular desde 2017 (XVII legislatura) debido al impulso de algunas Regiones del norte de Italia (Lombardía, Véneto y Emilia-Romaña). Estas regiones han buscado principalmente autonomía en áreas como la protección del medio ambiente y el ecosistema, la salud, la educación, la protección del trabajo, las relaciones internacionales y con la Unión Europea. La iniciativa encontró la adhesión posterior de un número creciente de regiones, pero sufrió un revés inevitable a partir de 2019 debido a los cambios en las mayorías de gobierno, la pandemia, la crisis de Ucrania.

A pesar de las circunstancias, el trabajo continuó incluso durante el gobierno de Draghi. Se llevó a cabo una encuesta de investigación en el seno de la Comisión bicameral para las reformas autonómicas, y se estableció una

31. D'ATENA, A., "Dove vanno le Regioni?" *Rivista AIC*, núm. 4, 2022.

Comisión especial con funciones de estudio, apoyo y asesoramiento en el ámbito de las autonomías diferenciadas. Esta Comisión tenía como objetivo presentar un proyecto de ley marco a las Cámaras y resolver una serie de cuestiones problemáticas, como la definición de procedimientos para los acuerdos y la extensión de las materias a asignar. Entre las cuestiones a tratar, también se incluían los aspectos financieros, con especial atención al problema de la correlación entre funciones y recursos, incluida la definición de costos estándar y los niveles esenciales de servicios. Estos temas ahora se han convertido en objeto de programación en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR).

Sin embargo, al final de la legislatura, el proyecto de ley no fue presentado. Aunque la experiencia de la emergencia sanitaria reavivó parcialmente las demandas a favor de un mayor centralismo (con propuestas de recentralización de responsabilidades a nivel estatal, por ejemplo, en la protección de la salud), el nuevo gobierno retomó el proceso de implementación de la autonomía diferenciada.

Principales sentencias dictadas

Durante el año 2022, la jurisprudencia constitucional emitió sentencias sobre una amplia variedad de temas, como medio ambiente, Covid-19, familia, menores, justicia, ejecución penal, trabajo, pensiones, igualdad de oportunidades y extranjería³². Por ejemplo, la Corte se pronunció sobre la legitimidad de medidas restrictivas de carácter general, como la imposición de cuarentena de los contagiados establecida por diversas legislaciones para combatir el Covid-19 (Sentencia n.º 127) y la atribución del apellido materno además del la paterna al hijo (Sentencia n. 132).

En cuanto a las relaciones entre el Estado y las Regiones, es importante destacar que la jurisprudencia constitucional ha reafirmado, principalmente a través de sentencias, la necesidad de respetar el principio de leal colaboración. Además, se ha establecido que la garantía de los derechos y necesidades de las personas, en armonía con los principios de las finanzas públicas, implica, en el cumplimiento de las competencias específicas, la necesaria participación tanto del Estado como de las Regiones (Sentencias núms. 110 y 242).

También se inició el procedimiento para someter a referéndum abrogativo ocho cuestiones, seis de las cuales estaban relacionadas con el poder judicial y fueron promovidas por los consejos regionales de las regiones, liderados por el centro-derecha. Sin embargo, la Corte expresó la inadmisibilidad de tres preguntas del referéndum, relativas a la responsabilidad civil directa de los magistrados, la disciplina penal sobre el asesinato del consentido (en relación con el final de la vida), y algunas disposiciones relacionadas con la legislación

32. Informe de la presidenta Silvana Sciarra sobre la actividad de la Corte Constitucional en 2022, https://www.cortecostituzionale.it/annuario2022/pdf/Relazione_annuale_2022.pdf

sobre drogas. Por otro lado, se declararon admisibles las otras cinco preguntas, sobre la inelegibilidad (derogación de la llamada Ley Severino), los requisitos cautelares en el proceso penal, la separación de funciones de los magistrados (paso de funciones juzgadoras a fiscales), la elección de los miembros profesionales del Consejo Superior de la Judicatura y la composición de los consejos judiciales del CSM (sobre la evaluación de los abogados sobre los magistrados). Sin embargo, al no alcanzarse el quórum necesario para las votaciones del 12 de junio, el procedimiento de referéndum resultó ineficaz.

V. Reino Unido

Breve descripción de la situación política

La vida política y económica en el Reino Unido estuvo dominada en 2022 por el final de la pandemia Covid-19. El comportamiento del Primer ministro Boris Johnson y otros miembros de su ejecutivo durante la crisis sanitaria provocó estupor, y Johnson se vio abocado a dimitir el pasado julio. El 6 de septiembre Liz Truss asumió el cargo de líder del Gobierno, pero no pudo mantener la confianza de su partido ni el apoyo popular, dimitiendo el 20 de octubre. Cinco días más tarde, Rishi Sunak fue nombrado el 57º Primer ministro del Reino Unido. Esta sucesión de cambios en la cúspide del ejecutivo es inusual dentro del sistema constitucional británico. Aunque el partido dominante en la Cámara de los Comunes ha perdido a veces la confianza en su líder (por ejemplo, este fue el destino final de Margaret Thatcher), en la mayor parte de las ocasiones el partido gobernante se esforzará en demostrar unidad y cohesión. Contar con tres Primeros Ministros en un solo año, tras caer el primero de ellos en desgracia y siendo la segunda incapaz de mantener la autoridad dentro de su propio partido, provocó una atmósfera de inestabilidad en Downing Street y en el resto de la sociedad británica. Junto a estos terremotos políticos, la reina Isabel II murió inesperadamente el 8 de septiembre.

Lo cierto es que incluso los ciudadanos políticamente republicanos generalmente reconocen que la soberana se había convertido en una figura icónica y una parte significativa de la identidad nacional. La sociedad británica se enfrenta ahora a la tarea de decidir qué forma y qué papel debe tener su monarquía en el siglo XXI. Se trata de una labor ardua, ya que, si bien el Reino Unido ha disfrutado de su modelo actual de monarquía parlamentaria desde 1688, muchos aspectos fundamentales de la misma no están codificados. También nos encontramos con una disonancia entre los poderes que tiene el monarca en el ámbito teórico, y aquellos que ejerce de acuerdo con la convención constitucional y el consenso político. El Reino Unido se ha transformado drásticamente desde la década de 1950 y se han suscitado importantes dudas sobre cómo Carlos III desempeñará sus funciones.

Dos preguntas en particular son de interés para los expertos en Derecho Constitucional: 1) ¿Intervendría en algún momento en cuestiones de natura-

leza política? y 2) ¿Conducirá la opinión del Rey sobre la posición social de la religión (que veremos a continuación) al final del confesionalismo formal tanto de la Iglesia de Inglaterra como de la de Escocia? En el pasado, Carlos se mostró dispuesto a hablar sobre cuestiones políticas y controvertidas, con un estilo completamente diferente a la neutralidad férrea de su madre. Sin embargo, los primeros meses de su reinado sugieren que va a seguir disciplinadamente una posición completamente apolítica. Ahora bien, sería interesante destacar que en el momento más intenso de la crisis del Brexit, se produjeron serios debates entre miembros de la doctrina, muy respetados en el ámbito del Derecho Público (por ejemplo, Mark Elliott y John Finnis), sobre la idoneidad, y posibles repercusiones, de una hipotética negativa de Isabel II a sancionar una normativa parlamentaria que estos autores consideraban lesiva para la sociedad. Se podía aducir que este tipo de disquisiciones doctrinales eran puramente teóricas bajo el anterior reinado. No obstante, han cobrado mucha mayor relevancia una vez que Carlos III, un individuo con una personalidad muy diferente, y perteneciente a una generación muy distinta, ha accedido al trono.

En cuanto a la cuestión religiosa, en la década de los 90, Carlos había manifestado que preferiría ostentar el título de “defender of faith” (todos los credos religiosos) en lugar “defender of the faith” (la confesión anglicana). Este último título, que había sido otorgado por el Papa a Enrique VIII, fue conservado por el rey tras la reforma anglicana, y todos sus sucesores, con la excepción de María Tudor (conocida por su catolicismo), también abrazaron el de Gobernador Supremo del nuevo credo.

Queda por ver si Carlos III considerará la preservación de este vínculo especial con la fe anglicana como compatible con su apoyo inquebrantable a la pluralidad de religiones y de filosofías de sus súbditos. Hasta el día de hoy, Carlos profesa la religión anglicana en Inglaterra y la presbiteriana en Escocia, como también lo había hecho su madre. En su coronación el Arzobispo de Canterbury, primado de la Iglesia de Inglaterra, ha estado a cargo de la ceremonia, pero de manera significativa ha contado con la participación de otras religiones. Tal opción se encuentra en plena armonía con la posición contemporánea del anglicanismo, así como con la realidad política y ceremonial del Reino Unido. Ahora bien, una novedad relevante en 2022 fue la publicación de los resultados del censo de 2021 sobre identidad religiosa, que destacan que por primera vez menos de la mitad de la población inglesa (46%) se declara cristiana. Sin duda, estos datos serán muy decisivos en el futuro debate social, y posiblemente jurídico, del modelo británico de relaciones entre los poderes públicos y los grupos religiosos.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2022

Una importante modificación legislativa, en las que el modelo territorial es indirectamente relevante, es la Nueva Ley de Identificación para Votar

(*Elections Act 2022*). A partir de 2022, los ciudadanos únicamente han podido votar en las elecciones generales del Reino Unido, las locales inglesas y las elecciones de Altos Representantes de Policía en Inglaterra y Gales, tras presentar un documento oficial que incluya una foto. Esta medida, que persigue prevenir el fraude, ha sido muy controvertida y muchos miembros de la Cámara de los Lores mostraron su más firme oposición durante su aprobación.

Las razones de la disputa legislativa fueron las siguientes: 1) Muchos británicos asocian la obligatoriedad de estos documentos con regímenes totalitarios y Estados policiales, y hasta ahora todos los intentos gubernamentales por introducirlos han fracasado; y 2) Debido al fuerte rechazo cultural a los documentos de identidad nacional, exigir una identificación oficial con fotografía en las citadas elecciones excluye a los ciudadanos que no cuentan con pasaporte ni permiso de conducir. Habitualmente, son quienes forman parte de los sectores sociales más desfavorecidos, y si bien existe un proceso para solicitar, gratuitamente, un documento que reúna las condiciones de *Elections Act 2022*, votar se ha convertido en una realidad mucho más farragosa para estos colectivos.

Debido a la naturaleza descentralizada del modelo territorial británico, este desarrollo legislativo no afecta a las naciones galesa y escocesa (es importante apuntar que el término nación es jurídicamente apropiado para referirse a Inglaterra, Escocia y Gales), ni a la provincia norirlandesa, que poseen autonomía para regular los requisitos para votar en sus correspondientes jurisdicciones. Nos compete ahora ocuparnos de las principales iniciativas de reforma de directa relevancia regional en el Reino Unido.

Escocia

En mayo de 2019, el Gobierno escocés había presentado su propio proyecto de ley de referéndums (Escocia), conteniendo sus propias reglas para la celebración de elecciones, y promulgándose la correspondiente ley en enero de 2020. Básicamente, la ley replica el marco jurídico diseñado por el legislador británico, y contenido en *Political Parties, Referendums and Elections Act 2000*. El referéndum sobre la independencia escocesa había sido previsto, si bien unilateralmente por el Gobierno escocés, para 2020, pero la crisis de Covid-19 aconsejó posponerlo. Una vez que la (entonces) líder del ejecutivo de Edimburgo, Nicola Sturgeon, afirmó que estaba dispuesta a reiniciarlo, su Lord Advocate (persona encargada de la resolución de cuestiones de naturaleza legal en aquel Gobierno nacional), Dorothy Bain KC, solicitó al Tribunal Supremo británico que se pronunciase sobre la naturaleza jurídica del referéndum propuesto, y si éste se encontraba dentro de la legalidad, a pesar de no contar con el beneplácito del Parlamento de Londres. En la *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998 Case ID 2022/0098*, el mayor órgano judicial británico declaró que tal referéndum, incluso siendo sólo consultivo (principal argumento del ejecutivo de Nicola Sturgeon), era *ultra vires*, ya que estas

cuestiones de naturaleza constitucional con un impacto en el conjunto del Estado no pertenecían al legislador escocés (Holyrood). Ante tal decisión judicial, Sturgeon adujo que naturalmente la respetaría, pero convertiría las elecciones de mayo de 2023 en una auténtica consulta, en la práctica, sobre la independencia escocesa. Es interesante destacar que su sucesor, Humza You-saf, se ha distanciado de esta posición.

Junto a esta trascendental Sentencia del Tribunal Supremo, en 2022 se produjo también un conflicto de gran envergadura entre el Gobierno y el Parlamento británicos, por una parte, y el ejecutivo escocés, por otra. Holyrood había aprobado una ley que habría permitido a las personas trans cambiar su género legal sin necesidad de un diagnóstico médico. El ejecutivo de Rishi Sunak impidió que el proyecto de ley recibiera sanción real, aduciendo que tendría un impacto negativo en la *Equality Act 2010*, norma con vigencia estatal. El procedimiento, utilizado por primera vez, está reconocido por la Sección 35 de la *Scotland Act 1998*, y constituye un reconocimiento incuestionable de la primacía de las autoridades centrales, tanto de Westminster como de Whitehall, en el modelo territorial británico.

Irlanda del Norte

Por otra parte, en mayo de 2022 se celebraron elecciones a la Asamblea de Irlanda del Norte. Esta provincia cuenta con un modelo de poder compartido que requiere que los principales partidos políticos de las comunidades unionista (favorables a permanecer en el Reino Unido) y nacionalista (partidarios de una Irlanda unificada) formen parte de su ejecutivo. Sin embargo, el *Democratic Unionist Party* (DUP), primer partido unionista, se negó a formar un nuevo gobierno en protesta por el protocolo de Irlanda del Norte. Dicho documento había impedido el nombramiento de un nuevo presidente para la asamblea norirlandesa, que es el primer paso para constituir un nuevo gobierno, requiriendo el apoyo de los partidos de ambas comunidades y debiendo completarse antes del nombramiento de los ministros. *The Northern Ireland Act 1998*, modificada en febrero de 2022, permite que los ministros “caretaker” (en funciones) se mantengan en su cargo por un período máximo de 24 semanas. Dicho plazo finalizó el 28 de octubre de 2022 y a día de hoy, Irlanda del Norte continúa sin un Gobierno. El Reino Unido ha pospuesto nuevas elecciones, otorgando a los diversos partidos del arco parlamentario hasta enero de 2024 para formar un nuevo ejecutivo, mientras continúa el diálogo sobre las fronteras y el movimiento de mercancías en el mundo posterior al Brexit.

Otros hechos con impacto constitucional

A finales de 2022, el Partido Laborista, principal partido de la oposición, publicó un informe conteniendo propuestas de mayor devolución competencial (por parte de las autoridades estatales) a Escocia, Gales, e Irlanda del Norte, así como a regiones dentro de Inglaterra, y una reforma radical de la

composición de la Cámara Alta británica. No se reconoció el estatus especial de Cornualles como nación, y se la siguió considerando una región inglesa, a pesar de una creciente demanda social en favor de esta posibilidad, así como en defensa de su idioma, que estaba prácticamente extinto y que hoy día cuenta con más de 2000 hablantes.

Principales sentencias dictadas

Finalmente, en la sentencia *Fearn v Trustees of the Tate Modern* [2023] UKSC 4, el Tribunal Supremo, en el seno de una disputa de Derecho civil que incluía a la famosa galería londinense, ha lanzado un mensaje poderoso, e inesperado, sobre la posición de los derechos de la Convención Europea en el ordenamiento británico, al afirmar que éstos no eran relevantes en los conflictos sobre los límites adecuados en las relaciones entre vecinos. Esto es muy sorprendente, porque el poder judicial del Reino Unido ha sido tradicionalmente muy deferente hacia *the Human Rights Act*, norma que incorporó la Convención Europea en aquel Estado, y sigue siendo el plan del actual ejecutivo de Londres sustituir aquella norma interna por una ley de derechos humanos propiamente británica y sin injerencias europeas. Al desconocer la motivación del Alto Tribunal, resulta muy difícil predecir la evolución de los derechos humanos en este país.

VI. Suiza

Breve exposición de la situación política

La estabilidad que caracteriza los arreglos sociales y las relaciones políticas en la Confederación Suiza también parece estar resistiendo bien los efectos de crisis importantes como la pandemia y la guerra en Ucrania en 2022. Los temas relacionados con el cambio climático, la crisis energética y la protección social, con especial atención al sistema de pensiones, están en el centro de la agenda política y del interés de los votantes suizos, especialmente de cara a las elecciones legislativas convocadas para el 26 de octubre de 2023.

Las primeras encuestas indican que se espera que el equilibrio de poder entre los principales partidos políticos se mantenga prácticamente sin cambios con respecto a las elecciones federales de 2019. El partido conservador de derecha, la Unión Democrática de Centro (UDC), seguirá siendo la fuerza dominante con alrededor del 26% de los votos. Le siguen los socialistas (PS) y los partidos ecologistas, aunque se prevé una ligera disminución de los Verdes (izquierda ecologista) en beneficio de los Verdes Liberales (PVL, centro ecologista) y los Liberales Radicales. De hecho, según la distribución actual de las preferencias políticas, el Partido de los Verdes es la quinta fuerza política en Suiza, con un 13,2% de intención de voto, cerca del Partido Socialista (15,8%), el Partido Liberal Radical (13,6%) y la Alianza del Centro (13,3%)³³.

33. <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/switzerland/>

La llamada “fórmula mágica” por la que los cuatro principales partidos suizos -el Partido Liberal Radical (FDP), el Partido Popular Democrático (PPD), el Partido Socialista (PS) y la Unión Democrática de Centro (UDC)- participan en el gobierno federal (compuesto por 7 miembros) de manera equilibrada y, por lo tanto, consensuada, se ha visto parcialmente alterado en la distribución de escaños de gobierno por los éxitos electorales obtenidos por la UDC desde 2003. No obstante, se ha mantenido en lo esencial. Los dos reemplazos realizados a finales de 2022, tras las renunciaciones del ministro de Hacienda (UDC) y del ministro de Medio Ambiente, Energía y Transportes (PS) respetaron el origen partidista de los nuevos suplentes, aunque dentro del PS se eligió a un candidato no representativo de las mayorías urbanas y de habla alemana, sino de las minorías rurales y francófonas del país.

Asimismo, cabe señalar que, en septiembre de 2022, ante la jubilación del presidente del Tribunal Federal en ejercicio y la renuncia de otro juez, el Pleno de la Asamblea Federal eligió a los dos reemplazantes, para un nuevo período de seis años (renovable), en cumplimiento del principio de legitimidad democrática de los jueces federales. Por lo tanto, se recurrió a la práctica de mantener el criterio de adecuada representación de los partidos políticos en proporción a su apoyo entre el electorado, de acuerdo con la indicación del partido de origen de los jueces a ser reemplazados y tras la propuesta de reforma del art. 168 inciso 1 de la Constitución para introducir un procedimiento de designación diferente, lo que garantizaría una mayor independencia de los jueces de la Corte Federal.

En cuanto a la emergencia por la pandemia, el 1 de abril de 2022 finalizó la fase de situación particular y se restableció la normalidad, con la revocación de las últimas medidas nacionales, es decir, la obligación de aislamiento de las personas contagiadas y la obligación de mascarilla en el transporte público y las instalaciones de atención médica. Temporalmente, también se desactivó la aplicación SwissCovid y se eliminaron los datos de los usuarios registrados hasta ese momento. Sin embargo, corresponde a los cantones mantener las medidas locales.

Desde el punto de vista de política exterior y neutralidad, cabe destacar por primera vez la elección de Suiza (con 187 votos de 190) como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2023/2024, votado el 9 de junio de 2022 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). Además, durante el año 2022 se reanudaron las negociaciones con la Unión Europea (UE) para un nuevo acuerdo, especialmente relevante en términos de integración económica, tras una interrupción ocurrida a mediados de 2021. En particular, en lo que se refiere a las relaciones entre Suiza y la UE, un informe del Consejo Federal, presentado el 9 de diciembre, favorece la continuación del enfoque bilateral frente a otras soluciones de adhesión o asociación³⁴.

34. <https://www.eda.admin.ch/europa/en/home.html>

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo

El sistema de la Confederación Suiza destaca tradicionalmente en el panorama del derecho comparado por la importancia que revisten los institutos de democracia directa, como las iniciativas populares, los referéndums y las peticiones. Herramientas que permiten a los ciudadanos participar directamente en los tres niveles de gobierno en que se divide el federalismo suizo: Confederación, cantones y municipios.

Con particular atención al ámbito federal, la iniciativa popular permite a los ciudadanos solicitar una modificación total o parcial de la constitución federal. El referéndum, en cambio, puede ser opcional u obligatorio. A través del referéndum opcional, los ciudadanos suizos pueden pronunciarse sobre la aprobación de cualquier ley federal, mientras que toda modificación de la Constitución implica un referéndum obligatorio: las modificaciones constitucionales de hecho entran en vigor solo si son aceptadas con el voto de la mayoría de los pueblos y los cantones (art. 140 Constitución Federal).

En 2022, fueron aprobadas en referéndum obligatorio las reformas de los arts. 41, 118, 197 de la Constitución Federal. Estas reformas surgieron como resultado de la iniciativa popular “Sí a la protección de los niños y adolescentes contra la publicidad del tabaco (Niños y adolescentes sin publicidad del tabaco)”, presentada el 12 de septiembre de 2019 y aceptada el 13 de febrero de 2022. Estas iniciativas tenían como objetivo proteger el desarrollo de los menores y prohibir la publicidad de productos de tabaco dirigida a ellos, en aras de la protección de la salud.

En la misma votación del 13 de febrero, también se sometieron a votación otras iniciativas populares y modificaciones de leyes federales. Se votó sobre la iniciativa popular sobre la prohibición de experimentos con animales y humanos (del 18 de marzo de 2019), así como la modificación (del 18 de junio de 2021) de la ley federal sobre timbres y la ley federal (de 18 de junio de 2021) sobre un paquete de medidas a favor de los medios de comunicación (extensión de los subsidios gubernamentales a periódicos y medios de amplia circulación).

El 15 de mayo de 2022 se llevó a cabo una segunda vuelta de votaciones populares que resultó en la aceptación de las tres leyes sometidas a referéndum: la reforma de la ley federal sobre producción cinematográfica y cultura (para la tributación de los servicios de *streaming* de producciones locales, y 30% de los contenidos en *streaming* producidos en Europa), la ley sobre trasplante de órganos, tejidos y células (sobre el supuesto consentimiento del paciente), y el decreto sobre el desarrollo del acervo de Schengen en relación con la contribución a la agencia Frontex (federal decreto por el que se aprueba y transpone a la legislación suiza el canje de notas entre Suiza y la UE relativo a la transposición del Reglamento [UE] 2019/1896 sobre la Guardia

Europea de Fronteras y Costas y la derogación de los Reglamentos [UE]] n.º 1052/2013 y [UE] 2016/1624).

Finalmente, el 25 de septiembre de 2022 tuvo lugar una tercera votación popular, en referencia a la iniciativa popular contra la agricultura intensiva en Suiza; al decreto federal sobre la financiación adicional del seguro de vejez y sobrevivencia (AVS) mediante el aumento del impuesto al valor agregado; la reforma de la Ley Federal del Seguro de Vejez y Sobrevivencia (LAVS) y la Ley Federal de Retención de Impuestos. El resultado fue la aprobación de la elevación de la edad de jubilación de las mujeres de 64 a 65 años, aunque por un estrecho margen (50,6% a favor, frente a un 49,4% en contra), y la subida del impuesto sobre el valor añadido (IVA) para financiar el sistema de pensiones (55,1% de los votos a favor). Por otro lado, se rechazó la reforma de la retención en origen y la prohibición de la agricultura intensiva³⁵.

También en 2022, se aprobaron algunas leyes federales de medidas urgentes (art. 165 inc. 1, sujetas a referéndum facultativo) en materia de suministro eléctrico (leyes federales sobre energía y ayudas financieras con carácter subsidiario para salvar la importancia sistémica del sector eléctrico) y extranjeros (prueba Covid-19 en caso de aplazamiento forzoso de la ley federal de 2005 hasta el 30 de junio de 2024). También se recogieron válidamente firmas para someter a referéndum la ley Covid-19, que prorroga ciertas disposiciones de la ley Covid-19 del 25 de septiembre de 2020 hasta el 30 de junio de 2024, y la ley federal del 30 de septiembre de 2022 sobre objetivos para la protección del clima, la innovación y el fortalecimiento de la seguridad energética.

Así, después de las tres votaciones federales realizadas en 2022 en febrero, mayo y septiembre, habrá una pausa inusual en la participación democrática de los votantes suizos. Normalmente, los votantes suizos acuden a las urnas hasta cuatro veces al año para votar en diferentes asuntos a nivel federal, excepto en años de elecciones federales. Sin embargo, en 2023, los votantes suizos no serán convocados a emitir su voto en elecciones federales hasta junio.

Finalmente, tras una primera fase experimental interrumpida en 2019, el 1 de julio de 2022 entraron en vigor las nuevas bases legales para una primera reorganización de la fase experimental del voto electrónico, encaminada a reforzar su seguridad y transparencia. Esto se realizará mediante la revisión parcial de la Ordenanza sobre Derechos Políticos (ODP) del Consejo Federal, y la revisión completa de la Ordenanza de la Cancillería Federal sobre voto electrónico. Sobre esta base, los cantones pueden solicitar nuevamente al Consejo Federal que los autorice, como parte de la fase experimental, a proponer el voto electrónico, también con referencia a las elecciones federales de 2023.

35. https://www.bk.admin.ch/ch/i/pore/rf/ref_2_2_3_1.html

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas

Con particular referencia al federalismo, destacamos la presentación en el 31 de marzo de 2022 de una iniciativa popular federal “Por una nueva constitución federal”, para la revisión total de la actual constitución. La fecha límite para la recolección de firmas es el 19 de octubre de 2023.

La propuesta podría ayudar a revivir el debate sobre la distribución de poderes de la Confederación y los cantones, considerado por algunos como obsoleto. La última revisión total de la Constitución fue precisamente la de 2004 (vigente desde 2008), con la que se dispuso una sustancial reorganización de los poderes legislativos entre la Confederación y los Cantones, y una nueva regulación de las formas de colaboración entre las instituciones e institutos de compensación financiera.

Principales sentencias dictadas

Por último, cabe recordar que Suiza no cuenta con un Tribunal Constitucional, sino que es el Tribunal Federal, máxima autoridad judicial, el que también se encarga de ejercer el control de constitucionalidad según las modalidades específicas del modelo suizo. Este sistema se caracteriza por su estructura federalista y una concepción del principio de separación de poderes que reconoce la primacía del Parlamento sobre el Poder Judicial debido a su mayor legitimidad democrática.

De esta premisa se deriva la incuestionabilidad constitucional de la ley federal (art. 190 de la Constitución), es decir, el Tribunal Federal no tiene la facultad de anular los actos de la Asamblea Federal y del Consejo Federal, sino sólo las leyes cantonales de origen del conflicto. Sin embargo, además del recurso creciente a la doctrina de la interpretación conforme a la constitución, debe subrayarse la especial obligatoriedad reconocida al derecho internacional que impide la aplicación de una ley federal cuando se opone a un derecho fundamental garantizado por el derecho internacional, con particular atención a los derechos del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (doctrina del “control de convencionalidad”).

Por lo tanto, de particular interés es la modificación de la Ley del Tribunal Supremo Federal (sobre iniciativa parlamentaria) que entró en vigor el 1 de julio de 2022, que permite al Tribunal Supremo Federal, a partir de ahora, revisar su propia decisión no solo cuando el TEDH dicte sentencia definitiva contra Suiza, sino también en el caso de que Suiza reconozca la violación del CEDH y se llegue a un acuerdo amistoso ante el Tribunal.

Precisamente en lo que respecta a la jurisprudencia del TEDH contra Suiza, se pueden destacar algunas decisiones importantes para 2022.

Con la decisión en el caso *Communauté genevoise d’action syndicale* (Cgas) contra Suiza (Cuestión n. 21881/20) del 15 de mayo de 2022, el Tribunal Eu-

ropeo consideró desproporcionadas las medidas tomadas por el gobierno suizo para combatir la enfermedad del Covid-19 en comparación con la libertad de reunión y asociación garantizada por el art. 11 del CEDH.

En la Sentencia de 11 de octubre de 2022 (B. c. Suiza), la Gran Sala reconoció la violación del principio de no discriminación (art. 14 CEDH) por la legislación suiza (sobre el seguro de vejez y supervivencia, AVS) que diferenciaba pensiones en caso de viudedad en función del sexo, limitando el derecho a pensión de viudedad.

En el caso de D. B. y otros c. Suiza de 22 de noviembre de 2022, el TEDH reconoció la violación del art. 8 del Convenio con particular referencia al derecho a la vida privada de un menor (nacido por gestación para otros), en ausencia de la posibilidad, en el ordenamiento jurídico suizo, de reconocer la relación parental entre el menor y el padre intencional.

En 2023, el TEDH decidirá finalmente el caso *Klimaseniorinnen* asignado a la Gran Sala, en relación con la negativa del Tribunal Federal a aprobar la iniciativa popular para la revisión de la Constitución en materia de cambio climático.

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:



Andalucía
Consejería de la Presidencia, Interior,
Diálogo Social y Simplificación
Administrativa



Aragón
Vicepresidencia del
Gobierno de Aragón.
Dirección General de Desarrollo
Estatutario y Programas Europeos



Canarias
Presidencia del Gobierno



Cantabria
Consejería de Presidencia,
Interior, Justicia y Acción Exterior



Castilla y León
Consejería de la Presidencia



Castilla-La Mancha
Viceconsejería de
Relaciones Institucionales.
Vicepresidencia



Comunidad de Madrid
Consejería de Presidencia, Justicia
y Administración Local



Comunitat Valenciana
Conselleria de Participació,
Transparència, Cooperació i Qualitat
Democràtica. Càtedra de Dret Foral
Valencià i Desenvolupament Estatutari
(Universitat de València)



Extremadura
Consejería de Hacienda y
Administración Pública



Galicia
Vicepresidencia Primeira e Consellería
de Presidencia, Xustiza e Deportes



Illes Balears
Conselleria de Presidència i
Administracions Públiques



La Rioja
Consejería de Hacienda
y Administración Pública



País Vasco
Viceconsejería de Régimen Jurídico.
Departamento de Gobernanza
Pública y Autogobierno

INFORMES

El Informe de las Comunidades Autónomas 2022 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 2022. 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. El Informe incluye tres trabajos monográficos de actualidad sobre “La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas: Ventajas y riesgos”; “Reflexiones sobre la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas” y “La acción de las Comunidades Autónomas ante la transición energética”.

La colección de Informes Comunidades Autónomas se encuentra disponible vía online y en abierto (<http://www.idpbarcelona.net>).

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR MARCIAL PONS, LIBRERO
San Sotero, 6 – 28037 MADRID
Tel.: (91) 304 33 03
Fax: (91) 327 23 67
atencion@marcialpons.es