

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2020

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

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

1.- Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.- *Diversos modelos de alarma y períodos durante la pandemia.* Ha habido varias fases en la muy compleja aplicación de medidas frente a la emergencia sanitaria¹. Primero la *respuesta espontánea* y subsidiaria de algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Segundo, con el primer estado de alarma en marzo, se produjo un *mando único* y una acusada centralización en el Gobierno para frenar los contagios. Tercero, transcurridos dos meses e iniciada la desescalada con la quinta prórroga, se paso a una fase llamada de “*cogobernanza*”, y fueron las Comunidades Autónomas las que impulsaron la desescalada y el tránsito a fases sucesivas, pero con controles del Estado.

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

1. Véase, entre otros trabajos, Francisco Velasco, “Federalización del estado de alarma” en <https://franciscovelascocoballeroblog.wordpress.com/2020/05/10/federalizacion-del-estado-de-alarma>, 10 de mayo de 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.– El primer Gobierno nacional de coalición

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

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

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

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

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

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

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

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

4.- Actividad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.- *Seria crisis económica: cae el PIB y el empleo.* A causa del virus y de corolarios como son el confinamiento de las personas y las restricciones a la movilidad, el cierre de empresas y la caída del consumo, el PIB bajó un 10,8% en 2020 según el Instituto Nacional de Estadística². Es el peor ejercicio económico nada menos que desde el inicio de la Guerra Civil en 1936. Se rompe bruscamente con la tendencia de seis años de crecimiento en la salida de la Gran Recesión. Ha sido determinante el colapso del turismo que cae un 12,4% y es un recurso esencial. Pero también han caído la inversión, que baja un 11,4%, así como los servicios y la industria, y sólo la agricultura repunta.

Fuerte incremento del gasto público. Por contrapartida, el gasto público se ha disparado para frenar la epidemia, recuperar la economía y mantener el empleo. Los desembolsos de las Administraciones crecieron en más de 50.000 millones de euros en 2020, y la cifra total del gasto supera los 570.000 millones: el 50% del PIB³. Los ERTE, de los que han llegado a beneficiarse 3,5 millones de trabajadores, han jugado un papel esencial en el mantenimiento de las rentas familiares, pero supusieron cerca de 40.000 millones de euros adicionales. Los ingresos públicos cayeron fuertemente, y la Seguridad Social registró el mayor déficit alcanzado, sus números rojos son cada vez mayores y llevan empeorando diez años. A pesar de los ERTES, la tasa de paro es actualmente un 16,13%. Se espera que la economía comience a recuperarse a partir de 2021 y en los años siguientes, pero no sabemos el ritmo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.- Jurisprudencia constitucional en materias competenciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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