

Informe general sobre el Gobierno Local en 2019

Antonio Embid Irujo

I. LA SITUACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA EN ESPAÑA DURANTE 2019 HA SIDO EXCEPCIONAL PUES EN SU MAYOR PARTE HA TRANSCURRIDO CON UN GOBIERNO EN FUNCIONES. NO EXISTEN NOVEDADES RESALTABLES SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES. SE HAN CELEBRADO VARIOS PROCESOS ELECTORALES SIEMPRE CON LA SITUACIÓN DE FONDO DE LA PROBLEMÁTICA CATALANA. LA FORMACIÓN DE GOBIERNO EN LOS COMIENZOS DE 2020 ABRE UNA NUEVA ETAPA

2019 ha sido un año excepcional desde la perspectiva política y, consiguientemente, de la jurídica, entendida aquí ésta solamente como la capacidad de renovación del ordenamiento jurídico. Excepcional como, prácticamente, han sido

- 1 Advertencia general: aunque el Informe hace referencia, fundamentalmente, a cuestiones e informaciones políticas y jurídicas relativas al año 2019, hay también algunas menciones a la situación existente hasta la fecha en la que se pone fin a este informe, 1 de marzo de 2020. Obviamente quedan fuera de consideración los trascendentales acontecimientos que se desarrollan mundialmente en relación a la crisis sanitaria por el COVID-19 lo que va a determinar, irremediabilmente, que muchas de las líneas que en este Informe se señalan como de posible desarrollo durante lo que queda de 2020, tengan que ser necesariamente puestas en entredicho. El informe relativo a 2020 habrá de referirse a los muchos cambios que, se adivinan, van a tener lugar necesariamente en lo que eran pautas de comportamiento o de desarrollo relativas a las entidades locales (entre otras cosas). Esta última frase debe leerse como una apuesta de esperanza existencial para ese futuro.

casi todos los años desde que las elecciones generales comenzaron a reflejar la pérdida de mayorías políticas firmes (que fueron hasta absolutas en el caso del Gobierno del Partido Popular entre 2011-2015) y se entró en una época de inestabilidad que continúa, sustancialmente, en la actualidad. Dos elecciones generales, así, se han celebrado durante 2019 (el 28 de abril y el 10 de noviembre) y ninguna de ellas permitió la formación de un Gobierno durante ese año, hecho que solo se consiguió en los primeros días de 2020, con la constitución del primer gobierno de coalición de la moderna España constitucional entre el Partido Socialista y Unidas Podemos (partido este último que por sus características intrínsecas es, en la realidad, otra coalición, si bien solo electoral o para la acción parlamentaria)².

El actual gobierno de coalición podrá ser considerado por los analistas desde múltiples perspectivas, pero una de ellas debería ser necesariamente ésta: el fenómeno representa, antes que otra cosa, un epígono de la crisis económica oficializada en el verano de 2008 y que tantas manifestaciones y consecuencias importantes ha tenido en el plano internacional y, desde luego y singularmente, en nuestro país. En el ámbito político esa crisis económica fue la determinante de la voladura, apenas controlada, del sistema clásico de partidos español (el bipartidismo imperfecto matizado por los diversos partidos nacionalistas) que alumbró a los dos nuevos, Ciudadanos y Podemos, que captaron, en distintas manifestaciones y formas, una parte importante de los sufragios que anteriormente disfrutaban, sin especiales agobios, el Partido Popular y el Partido Socialista³. El gobierno de coalición llega, sin embargo, con un Podemos muy debilitado en votos y escaños en relación a los que llegó a disfrutar (aproximadamente tiene

.....

- 2 En realidad y desde un punto de vista material, que no formal, los gobiernos de la UCD de la transición política también fueron gobiernos de coalición, en cuanto que en ellos convivían personas con un origen ideológico y hasta organizativo muy distinto entre sí. Esa fue la causa, precisamente, del naufragio del partido político citado que ocasionó también el fracaso del gobierno de UCD y su sustitución, tras las elecciones generales de octubre de 1982, por un gobierno de amplísima mayoría absoluta del Partido socialista. Y un poco tiempo después, a la misma desaparición de la UCD.
- 3 El fulgor del partido político Ciudadanos alcanzado en las elecciones de 28 de abril de 2019 se ha manifestado, sin embargo, de poca consistencia a tenor de sus deficientes resultados del 10 de noviembre de 2019; cuestión distinta es que esta tónica se mantenga para futuras convocatorias electorales, aunque todo hace pensar que la marca «ciudadanos» va a tener bastantes dificultades para, simplemente, volver a hacerse visible ante los electores. En esta situación de surgimiento de ofertas políticas, es claro que debe hacerse una mención singular a Vox, en este momento el tercer partido nacional en número de escaños, nada menos. Estas páginas no están pensadas ni destinadas a hacer pronósticos para lo que, entre otras cosas, le falta capacidad técnica a quien las firma.

ahora la mitad con la que contó en su máximo esplendor) pero con un poder todavía decisivo para formar gobierno, sobre todo por la imposibilidad de que existan mayorías alternativas, dada, entre otras circunstancias, la singular situación del país con la crisis catalana que esa sí ha sido determinante del excepcional año 2019 y de los tres anteriores también. El otro componente del gobierno de coalición, el Partido Socialista, también ha sufrido una importante sangría en votos en las elecciones de noviembre de 2019 en relación a los que tuvo en las elecciones de abril lo que, sin embargo, no se ha traducido en significativa pérdida de escaños, solo tres.

Excepcionalidad que también ha causado, entre otras cosas, la imposibilidad de aprobar un presupuesto rigiéndose el país todavía en estos momentos (comienzos de marzo de 2020) por los presupuestos aprobados para 2018 a iniciativa del Gobierno del PP y sin que se haya llegado a formular por el nuevo Gobierno un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Es previsible que ello se haga cuando se permita vislumbrar una mayoría política capaz de aprobarlos, cosa que todavía no se aprecia.

Escribir, en estas circunstancias acerca de la situación del régimen local o de los gobiernos locales en el contexto de tal inestabilidad (y consiguiente falta de adopción de decisiones relevantes) es tarea más que arriesgada: resulta, en sus estrictos términos, de imposible cumplimiento; incluso alguien diría, no sin completa inexactitud, que se trata de una frivolidad. A no ser que por cumplimiento se entienda, en grandes líneas generales, la constatación de la falta de decisiones de mínima consistencia.

Pero si bien no es posible llevar a cabo una tarea del estilo de la que se aspiraría a realizar en otras circunstancias, sí que se pueden realizar aportaciones en torno a cuestiones perimetrales pero siempre significativas para enmarcar el desarrollo del régimen local. Tratar, así, de la evolución de la población española y sus manifestaciones específicas en Aragón en estos tiempos en los que la despoblación es algo más que una referencia tópica, es importante. Lo mismo en relación a la evolución del número de los empleados públicos, poniendo el objetivo principal en los servidores de las administraciones locales. Obviamente también la referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que aun aparecida en el año de relación del Informe, está respondiendo a cuestiones que han sido problemáticas por anterioridad. Y, desde luego, la parte del Informe relativa a Aragón sigue teniendo un contenido sustantivo innegable, con muchos datos de los que dejar testimonio y ocasión de formular reflexiones aun cuando solo sea para notar, en algunos casos, omisiones de comportamiento que también son significativas.

En esas circunstancias, límites y condiciones es posible ofrecer un Informe general sobre el gobierno local en 2019, ahora en este primer apartado relativo a la situación global en España; en el segundo apartado, con incidencia especial en Aragón.

1. ALGUNOS DATOS GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA ESPAÑOLA EN 2019. EL PAPEL CENTRAL DE LA SITUACIÓN CATALANA COMO SUBYACENTE A ELLA

Si en 2018 el acontecimiento en torno al cual pude explicar en mi Informe general relativo a tal año el desarrollo institucional y político de aquel período, el sentido de la normativa aparecida, la índole de los problemas jurídicos y políticos planteados y el balance global que podía establecerse fue la moción de censura formulada el 25 de mayo de 2018 por el grupo parlamentario socialista contra el Presidente del Gobierno, el sr. Mariano Rajoy Brey, en el año 2019 todo debe girar necesariamente en relación a los dos procesos electorales generales celebrados (el 28 de abril y el 10 de noviembre) y la imposibilidad, en los dos casos, de formar un gobierno durante ese año por la ausencia de la mayoría política suficiente en el Congreso de los Diputados⁴. En el caso de las elecciones de abril, se llegó a realizar un procedimiento parlamentario de investidura conforme a lo previsto en el art. 98 CE, si bien éste no tuvo éxito. En el caso de las de noviembre, ni siquiera hubo posibilidad durante el resto del año 2019 de tal celebración, pese a que el Rey designó como candidato al del Partido Socialista y Presidente del Gobierno en funciones.

Punto común al año 2019 y también a los anteriores es la situación catalana –digámoslo en general y sin necesidad, por obvio, de aportar mayores precisiones–, situación que en 2019 conoció las variables, más que importantes, de la celebración en la sala de lo penal del Tribunal Supremo del proceso contra los responsables de los diversos acontecimientos de 2017 (fundamentalmente la celebración de un referéndum ilegal, pero precedido de las llamadas leyes de «desconexión» y otras circunstancias vinculadas al mismo objetivo final de la proclamación de la independencia), proceso que concluyó con la condena de la mayor

4 No han sido los únicos procesos electorales celebrados. También tuvieron lugar elecciones autonómicas en trece CC AA, locales y al Parlamento Europeo el día 26 de mayo de 2019. Obviamente y dados los presupuestos específicos del ordenamiento jurídico en relación a las mismas, en todos los casos se formaron gobiernos para las respectivas administraciones. En el apartado segundo se menciona lo relativo a Aragón, y el trabajo de Ricardo Chueca, en este mismo número del *Anuario*, se dedica a analizar el resultado de las elecciones locales en Aragón.

parte de ellos a penas de cárcel por la comisión de los delitos de sedición y malversación de fondos públicos. Y ya en las postrimerías del año 2019, la aparición de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que conociendo de la cuestión prejudicial planteada por el mismo Tribunal Supremo, cambió las reglas interpretativas anteriores (que podían ser consideradas, sin grave riesgo, como consolidadas) estableciendo que a la adquisición de la condición de Diputado del Parlamento Europeo se llega por la celebración de los comicios europeos y la proclamación como candidato electo por la Junta Electoral, sin que a ello se deba sumar el cumplimiento de los requisitos propios del derecho interno, como lo es la promesa o juramento de acatamiento a la CE. Eso llevaba consigo, como consecuencia, que el sr. Junqueras debiera haber sido autorizado a viajar desde la cárcel a la institución parlamentaria europea para tomar posesión de su escaño en la sesión constitutiva del Parlamento Europeo, con independencia de la tramitación del suplicatorio ante dicha institución a fin de que se suspendiera la condición de parlamentario en función de la tramitación del proceso judicial interno español que en aquél momento, por cierto, ya se encontraba visto para sentencia.

La Sentencia del Tribunal de Justicia europeo tiene también relevancia para otros dos candidatos, los sres. Puigdemont y Comín, que en función de la doctrina establecida en dicha sentencia, hubieran debido tomar posesión de su escaño europeo, hecho que les negó en su momento el Parlamento europeo, dado que no habían cumplido los requisitos internos españoles.

El resultado de todo lo que se indica con la intervención posterior, además, de la Junta Electoral Central y del Tribunal Supremo en diversos momentos que no es cuestión de reseñar aquí, ha sido la permanencia del sr. Junqueras en prisión dado que la condena del Tribunal Supremo (que además de la pena de prisión conllevaba la de inhabilitación para el desempeño de cargo público) fue posterior a la celebración del proceso electoral europeo, lo que hace que hubiera perdido la capacidad de acceso a la condición de diputado europeo. Por otra parte y unas semanas antes de la conclusión de este Informe, se ha solicitado por el Tribunal Supremo del Parlamento europeo el levantamiento de la inmunidad procesal de los en este momento diputados europeos, señores Puigdemont y Comín, a fin de que se puedan proseguir contra ellos las actuaciones judiciales en España, actuaciones frustradas hasta ahora en virtud de su huida (rebeldía) del proceso judicial contra ellos abierto. Todo hace pensar que el Parlamento europeo adoptará su decisión en línea con lo solicitado.

Los finales del mes de febrero han contemplado la primera reunión de la mesa entre gobiernos (del Estado y de Cataluña) que fue una de las condiciones del pacto que permitió la investidura del Presidente Sánchez mediante la

abstención del grupo parlamentario de ERC. Igualmente se ha podido observar una concentración muy numerosa de independentistas catalanes en la ciudad francesa de Perpignan, llamados, fundamentalmente, por el diputado europeo sr. Puigdemont y por el presidente de la Generalidad, sr. Torra, concentración que puede leerse de diversas formas pero, sobre todo, como rechazo a la mesa de gobiernos antes nombrada⁵ junto con el escepticismo de sus resultados para la causa independentista. Toda esta cuestión y su evolución y trascendencia, deberá ser objeto de valoración en el Informe general que se publique en el *Anuario* del año que viene, correspondiente a 2020.

2. EL PROBLEMA DE LA DESPOBLACIÓN O VACIAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2019 Y EN EL ESQUEMA ORGANIZATIVO DEL GOBIERNO SURGIDO EN ENERO DE 2020

Característica común de todos los Informes que he realizado desde 2009 sobre el estado de los gobiernos locales ha sido la de señalar las fuertes tensiones poblacionales que se estaban desarrollando en el país (por vaciamiento de determinadas partes de su territorio), proporcionando y comentando los correspondientes datos que, sobre todo en relación a Aragón, señalaban la pérdida de población lo que se hacía todavía mucho más visible en relación a lo que estaba sucediendo en la provincia de Teruel. La estabilización de la población global (cuando no caída en algunos momentos), unida al crecimiento demográfico negativo (mayores defunciones que nacimientos, cosa especialmente notable en 2018 y 2019⁶ y previsible también para el próximo futuro) teniendo en cuenta también procesos migratorios internos, llevaba consigo para muchas partes del país (desde luego la mayor parte de Aragón, pero fenómeno también presente en las dos Castillas, Asturias, Cantabria...) una especie de muerte física progresiva, con densidades de población de espacios desérticos, deshabitados, propias de muchos lugares de los continentes africano o asiático.

Ese fenómeno curiosamente ha estado presente en las elecciones celebradas el 10 de noviembre de 2019 que han llevado al triunfo de una candidatura radicada en Aragón: «Teruel existe», que permitió para la misma el premio de un Diputado y dos Senadores electos para representar a la provincia de Teruel en las Cortes Generales. Ello, por su reflejo en los medios, ha teni-

5 Aunque, curiosamente, uno de los que pareció manifestarse contrario a la misma en Perpignan, el sr. Torra, es quien presidió la delegación del gobierno catalán en esa mesa.

6 Así lo ha manifestado el Instituto Nacional de Estadística en informe hecho público en diciembre de 2019.

do repercusión nacional y ha situado en un plano distinto al que hasta ahora se desarrollaba, el debate sobre la despoblación, la España vaciada, la España vacía o cualquiera de los múltiples slogans que han surgido para describir el fenómeno. La trascendencia política –y el debate consiguiente– se acrecentó sobremanera cuando en el proceso de investidura (art. 98 CE) celebrado los primeros días de enero de 2020, el diputado de «Teruel existe» votó a favor de la candidatura del sr. Sánchez, proceso que acabó llevándole a la presidencia efectiva del Gobierno, no sólo en funciones como transcurrió la mayor parte del año.

La crudeza del problema evidente que se hacía realidad con el triunfo de esta candidatura, tuvo la consecuencia, inicialmente insospechada, de que la cuestión de la despoblación se incorporara formalmente a las estructuras del Gobierno creado finalmente en los primeros días de 2020. Así, el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales recogió la existencia de un Ministerio para la Transición Ecológica y *el Reto Demográfico* al que se atribuía, entre otras cosas, «la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial» (art. 14.1), denominación que cobra más valor, si cabe, cuando a la titular de este Ministerio se le encarga, igualmente, la Vicepresidencia cuarta del Gobierno. En esa línea el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, dispuso en su art. 13 para este Ministerio la existencia de una «*Secretaría General para el Reto Demográfico*, con rango de Subsecretaría, de la que dependerá la Dirección General de Políticas contra la Despoblación». Finalmente, el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, crea la «*Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico*», que estará formada por una serie de Ministros y presidida por la Vicepresidenta cuarta del Gobierno.

Es de esperar, entonces, que en cumplimiento del encargo normativo recibido surjan políticas contra la despoblación y habrá de estarse, obviamente, atento a su contenido, primero, y un poco más adelante a sus efectos. Desde luego lo que sí cabe resaltar –fundamentalmente por esos azares del devenir histórico– es la rara coherencia de reunir en el mismo Ministerio denominado para la «Transición Ecológica y el Reto Demográfico», la estructura organizativa relativa a la despoblación, pues es claro que aquellos lugares donde se ha asistido al cierre de las minas de carbón que será seguido del cese en el funcionamiento de las centrales térmicas consiguientes (lo que tendrá lugar de manera general en junio de 2020, aunque en el caso de Aragón, la central térmica «Teruel» de Andorra ya tuvo su último día de funcionamiento el 14 de febrero de 2020), o sea la manifestación más clara posible de esa «transición ecológica», son también

los afectados por fuertes procesos de despoblación que, además, se incrementarán inevitablemente y de manera muy dramática, si no se toman con prontitud medidas eficaces para corregir un proceso cuyas líneas generales de desarrollo ya han sido descritas⁷.

3. PRÁCTICA INEXISTENCIA DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA SIGNIFICATIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL EN 2019. CONTINÚA LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE VIVIENDA, EPÍGONO DE LA CRISIS ECONÓMICA OFICIALIZADA EN 2008

Dadas las premisas indicadas en las primeras páginas de este Informe, se entenderá fácilmente que la normativa con valor de Ley aparecida durante 2019 haya sido escasa y, en todos los casos, amparada bajo la fórmula del Real Decreto-ley, pues las Cortes Generales no han aprobado una sola Ley durante este año. Es la primera vez que eso sucede en la vida jurídico-política desarrollada bajo la Constitución de 1978 y, por tanto, una rareza sobre la que hay que recabar la atención sin llamarse por ello a escándalo, pues la existencia de normas de rango legal no dice nada sobre su necesidad, primero, y sobre su calidad, después. Variados ejemplos podrían citarse en relación a leyes perfectamente prescindibles y que, en realidad, solo plantean en muchas ocasiones problemas de interpretación jurídica sin aportar nada realmente útil ni para el funcionamiento de los poderes públicos ni sobre la regulación correcta de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Me permitiría añadir, incluso, que desde el punto de vista del estudioso de las normas del derecho público, los últimos años (aproximadamente desde 2016) han representado un verdadero alivio sobre la situación presente en los años anteriores, llenos de concreciones normativas, sí, pero en muchos casos inútiles, escasamente pensadas o, cuando no, hasta francamente perturbadoras.

Y dentro de los Reales Decretos-leyes citados tampoco hay ninguno que goce de mediana significación en relación al régimen local. Quizá, por responder a la situación de crisis política y a la consiguiente imposibilidad de aprobar unos presupuestos para 2019, habría que destacar el Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de

7 Sobre las cuestiones del cierre de las centrales térmicas vuelvo al final de este Informe, mencionando y comentando la realidad específica de Aragón.

las entidades locales en los tributos del Estado, correspondientes al año 2017. El título de la norma indica claramente cuál es el objetivo, de urgencia y necesidad, lo que justifica la aparición de un texto normativo que representa, en sí mismo, el fracaso de la política, en su conjunto, que ha sido el signo distintivo del año 2019⁸.

En el ámbito de las normas reglamentarias, es conveniente recordar el Real Decreto 749/2019, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local. La norma es una consecuencia más de la crisis económica y del funcionamiento de la ya olvidada Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Una de las razones que se esgrimieron (*a posteriori*) para la fuerte pátina de la crisis económica oficializada en España en 2008 fue la del amplio número de entidades dotadas de personalidad jurídica en todas las Administraciones Públicas (organismos autónomos, entidades de derecho público, fundaciones), sin razón de ser, en muchos casos, en su creación y pervivencia y que generaba en su funcionamiento diario (muchas veces realizado sin que hubiera necesidad de ello) déficit y consiguiente deuda pública. A ello se trató de poner coto con, entre otras medidas, lo preceptuado en los arts. 82 y 83 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público, mediante los que se instituía una «disciplina» para la creación y pervivencia de estas entidades que sería encomendada, fundamentalmente, a la Intervención General del Estado. La idea era la de conseguir una sustantiva reducción numérica de estas entidades para la que se dotaba de capacidad de actuación a la Administración General del Estado. Una de estas formas de intervención fue la creación de un Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local a la

.....

- 8 La Exposición de Motivos del Real Decreto-ley es bien expresiva en torno a ese fracaso. Después de constatar que el 24 de septiembre ha expirado el plazo máximo establecido en el artículo 99.5 CE para la investidura de un Presidente de Gobierno y de la convocatoria de elecciones para el 10 de noviembre, se dice lo siguiente: «Esta convocatoria prolonga la situación de Gobierno en funciones y limita la capacidad del Ejecutivo en materia presupuestaria, pero ya no condiciona la actuación de ningún Gobierno que pueda llegar a formarse, puesto que se aprecia que, para el momento en que pueda quedar constituido formalmente, ya no le resultaría temporalmente posible evitar el perjuicio al interés general que se produciría de no proceder a la actualización de la financiación de las administraciones territoriales. Además, se constata en este momento la inviabilidad material e institucional de aprobar unos Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 y, en consecuencia, que no es posible la actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas y de las entidades locales a través de los mecanismos ordinarios. Por tanto, tan solo cabe adoptar un ajuste técnico de carácter extraordinario para la defensa del interés general y evitar los graves perjuicios que la ausencia de medidas provocaría».

que se vinculaba la necesidad de justificación estricta tanto de la creación como del mantenimiento de estas entidades. Ahora llega el Reglamento de dicho Inventario. Esperemos que los propósitos de la Ley 40/2015, loables sin ninguna duda, se mantengan a lo largo del tiempo en la gestión de este instrumento de actuación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco ha sido de mediana importancia en el ámbito de lo local durante 2019. Realmente tampoco el Tribunal puede «inventar» su jurisprudencia, sino que responde a la previa formulación de acciones por los que tienen legitimación para ello, cosa casi inexistente en el estricto ámbito del régimen local una vez que se puso fin a las perturbaciones que creó en 2013 la llamada Ley de «racionalización» y «sostenibilidad» del régimen local con las sentencias correspondientes que ya quedaron reflejadas en pasados número del *Anuario*.

Ahora, exceptuando algunas sentencias en materia de vivienda (que se comentarán a continuación por su interés en relación con las políticas de vivienda que siguen las entidades locales) y algunas otras sobre temas concretos (policías locales, mancomunidades municipales⁹) y, por supuesto, las sentencias relativas a problemas específicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (que se tratarán en el apartado II del Informe) la labor del TC en 2019 no ha tenido real trascendencia en lo relativo a las cuestiones puramente locales¹⁰.

En lo relativo a la vivienda (al llamado, muchas veces impropriamente, «derecho a la vivienda», en sentido amplio, y a sus variados contenidos) ha continuado la aparición de Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en distintos recursos de inconstitucionalidad (dirigidos contra normativa del Estado o de algunas CC AA) que en el fondo no es sino la prosecución de la dialéctica jurídica en relación a una de las consecuencias más pesarasas de la crisis económica oficializada en el verano de 2008 y que, entre otras cosas, llevó consigo la pérdida de vivienda para muchas personas que previamente perdieron su puesto de trabajo o sufrieron graves restricciones en sus salarios, lo que les impedía atender los pagos de alquileres o hipotecas hecho que, a la postre, tuvo la consecuencia de decenas de miles de desahucios. Poco a poco distintas normas intentaron poner remedio a esa situación y algunos de sus preceptos fueron objeto

.....

9 Sobre las que remito a los comentarios específicos de José Luis Reverter Valls en este mismo número del *Anuario*.

10 Cuestión distinta sería referirme a los permanentes problemas que ha planteado el *procés* catalán y sus derivaciones. Aquí sí que han existido pronunciamientos judiciales de relevancia, pero éstos no son objeto, obviamente, de un informe de estas características bastando con las referencias que se han dado en el punto primero de este apartado.

de recursos de inconstitucionalidad o de formulación de conflictos de competencia que han ocupado una parte significativa de la labor del Tribunal Constitucional durante los últimos años, de lo que ya se ha dejado testimonio en pasados número del *Anuario*. También eso ha sucedido en 2019 y aquí se ofrece una pequeña muestra, indicándose para cada una de las sentencias recogidas la doctrina más importante que sienta. Recojo aquí estas sentencias en tanto en cuanto los Municipios suelen seguir políticas de vivienda (respondiendo a las competencias que les atribuye distinta normativa, tanto estatal como autonómica) y, por tanto, la doctrina establecida por el TC en esta materia es siempre de su máximo interés.

Comienzo, siguiendo un orden cronológico, por la cita de la *Sentencia 4/2019, de 17 de enero*. La misma resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. El tema fundamental que ocupa a la Sentencia es el de la posible duplicación que se produciría entre el impuesto catalán y el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) lo que, de ser cierto, sería contrario a una norma del bloque de la constitucionalidad, la LOFCA. También debe razonar el TC sobre la posible duplicación con el recargo establecido en el IBI sobre viviendas desocupadas.

En relación a la duplicación con el IBI, la Sentencia niega que se produzca. Para ello examina exhaustivamente determinadas características de ambos Impuestos para observar su distinta base jurídica. Así, se refiere al hecho imposible (en el IBI recae sobre la titularidad de toda clase de inmuebles, en el impuesto sobre catalán recae solo sobre las viviendas, y no sólo sobre ellas, sino sobre las que llevan desocupadas determinado tiempo existiendo exenciones en determinados casos). Particular atención se pone en el ámbito subjetivo de los tributos, que en el impuesto catalán recae solo sobre personas jurídicas y en el IBI puede serlo también sobre personas físicas. Igualmente se atiende al modo de cuantificación de ambos tributos, a la afectación de la recaudación y a determinados elementos temporales.

Particular importancia pone el TC en sentar la finalidad extrafiscal del impuesto catalán sobre viviendas vacías que no lo tiene el IBI; a esos efectos se busca el paralelismo con tributos anteriores como el impuesto sobre tierras infrutilizadas de Andalucía y el impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas extremeño y la respuesta que hubo en su momento del TC, afirmatoria en los dos casos de la constitucionalidad de dichos tributos (FJ 5).

Alguna mayor duda, creo, le suscita al TC la compatibilidad con el recargo sobre viviendas desocupadas del IBI que se regula en el art. 72.4 del Texto Re-

fundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Al finalizar el debate jurídico, el TC tiene que recordar que este recargo no ha sido todavía instaurado por faltar el necesario desarrollo reglamentario del Estado y cómo la normativa catalana prevé que cuando tal desarrollo suceda «la Generalitat debe adoptar las medidas compensatorias o de coordinación pertinentes a favor de los ayuntamientos que efectivamente hayan aprobado dicho recargo en ordenanza municipal» (FJ 6).

La *Sentencia 8/2019, de 17 de enero*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra el artículo 17 (inicialmente el recurso versaba sobre más preceptos, pero el Abogado del Estado desistió de casi todas las impugnaciones) de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. El TC declarará la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados del mismo que se refieren a la expropiación del uso de viviendas incursas en procedimiento de desahucio siguiendo, así, lo ya decidido en distintas SsTC de 2018 sobre regulación semejante en normativa andaluza, valenciana, canaria, vasca y extremeña.

La *Sentencia 13/2019, de 31 de enero*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Al final son solo unos pocos artículos sobre los que el Abogado del Estado mantiene su impugnación (desiste, como hemos visto que sucedía en la anterior STC, de la impugnación de otros varios preceptos) y estos son anulados por el TC por considerar que se está creando por la Generalidad de Cataluña un régimen jurídico sustancial (no se refiere solo a una posibilidad de mediación extrajudicial) que establece un *novum* en el contenido contractual, introduciendo derechos y obligaciones en el marco de las relaciones jurídicas privadas lo que está reservado al Estado por el art. 149.1.6 y 8 CE tal y como ya se había establecido, para cuestiones semejantes, en la STC 54/2018.

Finalmente en la *Sentencia 32/2019, de 28 de febrero*, el TC resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, respecto de la Ley 5/2018. La Ley impugnada regula un procedimiento especial para permitir a los titulares de una vivienda que puedan, con la conformidad judicial correspondiente, proceder al lanzamiento de los que hayan ocupado irregularmente su vivienda (fenómeno más frecuente de lo que se piensa y al que puso frente la Ley 5/2018 impugnada por el grupo parlamentario indicado). La Sentencia es importante en tanto en cuanto desestima, por un lado, el recurso pero

por otro recuerda y refuerza la concepción ya tradicional entre nosotros de que el derecho a la vivienda (mencionado en el art. 47 CE) no es un derecho fundamental sino que el citado precepto enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (como dijo el TC ya en su sentencia 152/1988 y ha repetido bastantes veces posteriormente, de tal forma que ello es doctrina más que consolidada en su jurisprudencia pese a lo que muchas veces, en distintas interpretaciones, se quiere indicar).

Eso le sirve al TC para negar que la regulación impugnada pueda en ningún caso contravenir el art. 10.2 CE, puesto que este precepto y su llamada a convenciones internacionales solo operaría para la interpretación de los derechos fundamentales. Pero añade el TC que, además, «ni siquiera en la hipótesis de que el art. 47 CE reconociese un derecho fundamental –lo que no es el caso– cabría admitir que los textos internacionales sobre derechos humanos invocados por los recurrentes constituyesen canon para el control de constitucionalidad de la regulación legal impugnada [...] De suerte que una eventual contradicción por una ley de esos tratados no puede fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de esa ley por oposición a un derecho fundamental» (doctrina que es tradicional también en la jurisprudencia del TC y que éste recuerda en el fdo. 6 de la Sentencia que se comenta aquí).

Igualmente el TC se refiere a que tampoco de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (art. 34.3) puede deducirse un derecho a la vivienda sino que lo relativo a un derecho a una ayuda social –que es el contenido del precepto citado– es eso: derecho a una ayuda social, pero nada más.

Consiguientemente, no se ha violado la CE por la regulación de un procedimiento que facilite con rapidez el desalojo de quienes hayan ocupado irregularmente una vivienda ajena, y ello aun cuando no se regule paralelamente la obligación de los poderes públicos de proporcionar una vivienda a los desalojados. Existe un voto particular de una magistrada concurrente con la doctrina mayoritaria del TC.

4. LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS SIGUE LA LÍNEA DE AUMENTO SOSTENIDO QUE YA SE PUDO APRECIAR EN AÑOS ANTERIORES Y QUE ALCANZA POR PRIMERA VEZ EN MUCHOS AÑOS A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En el Informe correspondiente al año 2018 pudo apreciarse un notable aumento del empleo público en España que hizo que el número de empleados públicos se equiparara, prácticamente, con el existente al comienzo de la crisis económi-

ca, en 2008, después de varios años de reducción. En el Informe relativo a aquel año, 2018 (vid. *Anuario*, 10), señalaba un crecimiento, modesto, del 0,25 % en el número total de empleados públicos en el país en relación a los existentes en 2008. En 2019 ese crecimiento se ha doblado, pues ahora es un 0,49 % el porcentaje que lo señala¹¹.

Esta continuación del crecimiento en 2019 ha llevado consigo que el número de empleados de la Administración General del Estado haya crecido por primera vez desde el año 2011. No obstante es en esta Administración Pública donde, además de en la de las Diputaciones Provinciales, se advierte globalmente una mayor contracción del empleo público si se tienen en cuenta como elemento de comparación las cifras de 2008. Así, la reducción en los once años considerados alcanza un 8,50 % para la AGE.

Y como en años anteriores también sigue apreciándose un crecimiento del empleo en el ámbito de las CC AA lo que hace que el número de empleados públicos autonómicos sea ahora un 6,52 % superior al existente en 2008. Con el dato que debe necesariamente ser añadido de que ello sucede sin que las competencias de las CC AA –salvo supuestos aislados y anecdóticos– hayan sido aumentadas un ápice. Hubo, sí, una reducción del empleo público autonómico en los años en los que más duramente se manifestó la crisis económica (2013 y 2014) pero eso fue una excepción en la tónica de crecimiento constante que, muy probablemente, seguirá manifestándose para el próximo futuro dados los signos externos que ya pueden contemplarse (ofertas de empleo público, convocatorias de procesos selectivos...).

En el ámbito de las Administraciones locales puede también señalarse una línea de crecimiento, si bien todavía el número total de empleados públicos en los Ayuntamientos es un 4,23 % inferior al de 2008 y en las Diputaciones Provinciales ese porcentaje alcanza la más que significativa cifra de un 21,82 % de reducción. No obstante, los dos porcentajes han mejorado en un poco más de un punto respecto a los que señalé en el Informe relativo al año 2018 (vid. *Anuario*, 10).

Como indicaba, es de suponer que el número de empleados públicos va a continuar la tónica de crecimiento pues ya desaparecieron todas las restriccio-

.....

- 11 Como advierto sucesivamente en los distintos Informes generales que redacto, no debe concederse especial relevancia al espectacular aumento de personal de las Universidades públicas, pues ello se debe a un cambio en la metodología de cómputo claramente advertible en el año 2012. Desde ese año se ha advertido un ligero aumento, poco significativo, de este personal. En el caso del personal de la Universidad de Zaragoza, como luego podrá verse en el CUADRO 2, sí que este aumento es muy sustancial.

nes normativas existentes en cuanto a las limitaciones en la tasa de reposición de las distintas Administraciones Públicas y las ofertas de empleo público se hacen eco de esa ausencia de restricciones. En este momento es presumible que las limitaciones solo podrían provenir, informalmente, de la abultada deuda pública que mantiene España¹², resultado de un continuo déficit público que sigue siendo evidentemente alto y sin visos de disminuir a corto plazo. Dadas las peculiares circunstancias políticas que se viven, no ha habido todavía ocasión de aplicar los apreciables recortes sobre el gasto público que imponen las instituciones europeas pues ello deberá hacerse en el marco del presupuesto que, en las fechas en las que se pone fin a este Informe –1 de marzo de 2020– no ha sido todavía presentado por el Gobierno a las Cortes Generales para su tramitación¹³. No cabe duda de que, al margen de los efectos que, supongo, ello tendría sobre el empleo público, la posición de España con tan abultada deuda y déficit sería esencialmente vulnerable en caso del surgimiento de trastornos económicos sustanciales (por ahora insospechados)¹⁴.

Pues bien, con base en los datos que presenta periódicamente el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, puede ofrecerse en el siguiente CUADRO 1 una síntesis creo que muy interesante sobre la evolución del empleo público en España en los últimos once años:

- 12 De algo más del 95 % del PIB al finalizar 2019, según se manifiesta en informes oficiales aparecidos a mediados de febrero de 2020. Un porcentaje ciertamente impresionante y que se resiste a bajar con rotundidad (al finalizar 2018, un año antes, el porcentaje de deuda sobre el PIB era del 98 %, solo tres puntos superior).
- 13 Ni, parece, será presentado dadas las fuertes perturbaciones económicas que está produciendo el COVID-19. El Gobierno, parece, renuncia a la elaboración de los presupuestos para 2020 y cuando ello sea posible se centrará en la elaboración de los presupuestos para 2021. Como ha sucedido durante la crisis económico-financiera de 2008 y ss., los reales presupuestos deberán encontrarse en la saga, inmisericorde, de Reales Decretos-leyes que irá apareciendo.
- 14 En los momentos en que se concluye este Informe –1 de marzo de 2020– el mundo se encuentra trastornado por las perturbaciones que el llamado COVID-19 está trayendo consigo. Ha habido caídas muy significativas de las bolsas mundiales y la actividad económica parece comenzar a afectarse por la detención del comercio entre Estados, sobre todo. No cabe duda de que si esto siguiera así, los resultados que se producirían son claramente predecibles: elevación del paro, consiguiente crecimiento de los gastos sociales, reducción de la recaudación de impuestos, elevación del déficit y de la deuda pública... Y ello en un país con las cifras de deuda y déficit que tiene España sería especialmente significativo (y lesivo). Todo esto nos es más que conocido por la proximidad temporal con los acontecimientos de los años 2008 y siguientes y las repercusiones éstos que tuvieron sobre el empleo público. No hay capacidad en estas páginas más que de llevar a cabo una llamada de atención sobre lo que no es otra cosa que una elemental previsión, coherente con el signo que van cobrando los trastornos que actualmente se perciben.

CUADRO 1
Personal al servicio de las Administraciones Públicas. España
 (Evolución de 1-1-2008 a 1-7-2019)

FECHA	AGE	UNIVERSIDADES	CCAA	AYTOS.	DDPP	TOTAL
1-1-2008	561.551	97.489	1.260.575	540.847	82.367	2.582.846
1-1-2009	583.447	102.894	1.300.232	549.442	80.063	2.659.010
1-1-2010	597.021	103.653	1.332.844	580.869	77.036	2.680.219
1-1-2011	592.531	103.106	1.348.492	573.223	74.265	2.690.099
1-7-2012	579.892	154.768	1.351.863	526.248	70.964	2.636.181
1-7-2013	567.263	150.074	1.281.373	487.997	61.013	2.547.720
1-7-2014	540.462	148.697	1.277.212	495.664	60.596	2.522.631
1-7-2015	531.324	149.967	1.284.819	514.558	62.159	2.542.787
1-7-2016	524.314	152.548	1.298.132	486.962	60.863	2.522.819
1-7-2017	514.372	151.339	1.303.641	504.235	61.906	2.535.493
1-7-2018	512.577	157.111	1.340.939	509.737	63.130	2.583.494
1-7-2019	513.954	156.477	1.342.827	517.929	64.388	2.595.575
% 08-19	-8,50%	+60,50%	+6,52%	-4,23%	-21,82%	+0,49%

FUENTE: Diversos números del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* y elaboración propia (los resaltes tipográficos es mío).

Este cuadro es un buen resumen de los avatares del número de empleados públicos durante la crisis económica y del mismo podrían deducirse muchas enseñanzas o puntos de partida con los que proseguir la reflexión sobre las cifras proporcionadas, en la línea de los que ya se han indicado anteriormente, si bien ello no es oportuno que sea abordado en un trabajo con las limitaciones que éste debe necesariamente tener¹⁵. En todo caso y dada la orientación espe-

15 Dejo para mejor ocasión y posesión de datos específicos el «buceo» dentro de la cualificación y funciones de ese aumento de personal público. Tengo la intuición (no la prueba todavía) de que el crecimiento no opera dentro de los cuerpos de «élite» o que tampoco hace referencia a la selección de personal capacitado para la adopción de decisiones estratégicas que permitan un caminar autónomo, seguro y adaptado a las distintas circunstancias –cambiantes– de las Administraciones Públicas. Más bien (sigo describiendo mi intuición), el amplio crecimiento –sobre todo en determinadas CC AA como la de Aragón singularmente– se produce entre los cuerpos intermedios, incluso de personal laboral, que no tienen como función especí-

cífica de este Informe general, lo que ahora se ha indicado debe ser completado con las referencias más concretas al empleo público en la Comunidad Autónoma de Aragón, donde algunas de las tendencias notadas en el plano de lo global, van a experimentar significativas modificaciones que, como la experiencia de la creación de cuadros semejantes desde 2009, parecen propios de la realidad aragonesa. Veamos lo que se indica en el CUADRO 2 sobre la problemática señalada en Aragón para proceder luego a su comentario:

CUADRO 2
Personal al servicio de las Administraciones Públicas en Aragón
(de 1-1-2008 a 1-7-2019, números anuales
por Administraciones Públicas y variación porcentual)

FECHA	AGE	COMUNIDAD	ADMON. LOCAL	UNIVERS. ZARAGOZA
1-1-2008	24.271	40.531	18.132	4.034
1-1-2009	23.332	42.349	18.721	4.789
1-1-2010	24.556	43.865	19.841	5.013
1-1-2011	24.442	43.594	19.448	5.214
1-7-2012	23.165	42.319	17.763	5.073
1-7-2013	21.408	38.363	17.438	5.525
1-7-2014	22.206	42.189	17.344	5.630
1-7-2015	22.261	42.709	17.670	5.784
1-7-2016	22.020	44.823	17.594	5.859
1-7-2017	21.359	45.232	18.158	5.355
1-7-2018	21.512	46.413	18.457	5.793
1-7-2019	21.430	46.509	18.506	6.198.
% 2008-2019	-11,70%	+14,74%	+2,06%	+53,64%

FUENTE: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* y elaboración propia (los resaltes tipográficos son míos).

.....

fica la de adoptar decisiones que aquí, sin grandes precisiones, llamo «estratégicas». Claro que eso se relaciona íntimamente con el mínimo espacio que el derecho y las consiguientes estructuras administrativas dejan para la «función directiva» y la colonización, creciente e inmisericorde, de dichos espacios por personal llamémosle «político» y, usualmente y salvo excepciones limitadísimas, carente de cualquier tipo de formación con méritos circunscritos a la lealtad, a prueba de bomba, al líder político de turno.

Como ya se ha dicho, los datos proporcionados no son siempre equivalentes a los que pueden seguirse en el plano general del país (CUADRO 1). Así, la reducción en Aragón de los efectivos de la Administración General del Estado es más importante (más de tres puntos superior) a la que tiene lugar en España. Y el aumento del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón llega nada menos que al 14,74 % superando en más de ocho puntos el porcentaje de crecimiento, en general, del personal de las Administraciones Públicas en España (que era del 6,50 %). Y ello sin haber variado en absoluto las competencias de las que disfruta la Comunidad Autónoma de Aragón en la actualidad en relación a las que tenía en 2008¹⁶.

Frente a ello continúa un práctico estancamiento de los empleados públicos dependientes de las Administraciones Locales en Aragón, pues durante el período considerado, 2008-2019, solo ha habido un ligero aumento del 2 %, lo que se debe a la tónica de crecimiento experimentada en los últimos años, entre 2017-2019.

Por otra parte es obvio que los empleados públicos existen para servir a la población, proporcionarle los servicios generales (justicia, defensa, relaciones exteriores) y específicos (educación, sanidad, dependencia, transporte, seguridad y otros) que esta demanda y el ordenamiento jurídico aplicable dispone. Puede ser útil, por lo tanto, medir la relación proporcional entre el número de empleados públicos y la población. Lo hago en el siguiente CUADRO 3 con referencia a porcentajes y en relación tanto a las cifras globales de España como a las concretas de Aragón:

El ligero aumento de la población en España en el conjunto del período 2008-2019 se corresponde también con el ligero aumento del número de empleados públicos (los correspondientes a todas las Administraciones Públicas),

16 Por cierto que en el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* se ha producido una variable significativa en el último informe referido a 1 de julio de 2019, con el cual se confeccionan estos cuadros, y es que el personal al servicio de las Administraciones Públicas se integra, globalmente, dentro del personal autonómico, si bien se proporcionan también separadamente los empleados públicos de las Universidades. En el CUADRO 2 ofrezco separadamente el personal propio de la Administración autonómica y el de la Universidad de Zaragoza, por parecerme más expresivo hacerlo así en relación a la realidad que se pretende reflejar y comentar. Es obvio que el aumento porcentual de los empleados públicos de la Universidad de Zaragoza es cuantitativamente muy importante y supera el 50 % respecto del que prestaba servicios en esta Universidad al comienzo de la crisis económica. La valoración de estas cifras exigiría tener en cuenta el número de profesores asociados que, normalmente, desarrollan su actuación en régimen de dedicación plena, no exclusiva.

por lo que la proporción estudiada se mantiene prácticamente inmutable (del 5,50 % al 5,51 %) siendo observable, además, que ha tenido escasas oscilaciones durante los once años mencionados.

CUADRO 3
Número de empleados públicos en España y en Aragón
y su relación con el número de habitantes respectivo

FECHA	ESPAÑA			ARAGÓN		
	HABITANTES	E.PÚBLICOS	% E.P./HAB.	HABITANTES	E.PÚBLICOS	% E.P./HAB.
2008	46.157.822	2.582.846	5,50%	1.326.918	86.968	6,55%
2009	46.745.087	2.659.010	5,68%	1.345.473	92.388	6,86%
2010	47.021.031	2.680.219	5,70%	1.347.095	93.869	6,97%
2011	47.190.493	2.690.099	5,70%	1.346.293	93.409	6,94%
2012	47.265.321	2.636.181	5,58%	1.349.467	90.271	6,69%
2013	47.129.783	2.547.720	5,40%	1.347.150	82.734	6,14%
2014	46.771.343	2.522.631	5,39%	1.325.385	87.369	6,59%
2015	46.624.382	2.542.787	5,45%	1.317.847	88.424	6,71%
2016	46.557.008	2.522.819	5,42%	1.308.563	90.296	6,90%
2017	46.572.132	2.535.493	5,44%	1.308.750	90.102	6,88%
2018	46.722.980	2.583.494	5,53%	1.308.728	92.173	7,04%
2019	47.026.208	2.595.575	5,51%	1.319.291	92.643	7,02%

FUENTE: las informaciones proporcionadas por el Padrón de habitantes –vid. CUADRO 4– y el *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* –vid. CUADROS 1 y 2–, todo ello con mi propia elaboración.

Por el contrario la situación en Aragón es muy distinta. La población total no solo no ha aumentado aunque fuese ligeramente, como en España, sino que ha disminuido durante el período temporal considerado; paradójicamente, sin embargo, el número total de empleados públicos (los correspondientes a todas las Administraciones Públicas con sede en Aragón) ha aumentado bastante con lo que la proporción ha tenido una más que singular elevación (del 6,55 % al 7,02 %). Una fácil conclusión es la del superior peso relativo del número de empleados públicos en Aragón en relación al que existe a nivel nacio-

nal¹⁷. A partir de allí y con adición de otros datos podrían sacarse conclusiones muy útiles sobre el peso de lo público en la estructura laboral (y económica) de la Comunidad Autónoma, la evolución de la calidad de los servicios prestados, el coste del mantenimiento de la Administración desde el punto de vista del personal, la eficacia del gasto en ese sentido y otras cuestiones del mismo (máximo) interés¹⁸.

II. LA SITUACIÓN EN ARAGÓN: LOS NUEVOS GOBIERNOS AUTÓNOMICO Y LOCALES. PACIFICACIÓN FORMAL EN LA RELACIÓN ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN. LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ARAGÓN: LA CONTINUACIÓN DE LA PÉRDIDA POBLACIONAL, SOBRE TODO EN LAS PROVINCIAS DE HUESCA Y, MÁS MARCADA, EN TERUEL, QUE «EXISTE» POLÍTICAMENTE. EL CIERRE DEL PROCESO COMARCAL Y EL ¿COMIENZO? DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA

La rúbrica de este segundo apartado del Informe resume, sintéticamente, el contenido del conjunto del tratamiento de la situación aragonesa en lo que se refiere a los gobiernos locales durante 2019. Conforme con la realidad del sistema de gobierno que existe, a veces es muy complejo distinguir entre las cuestiones propias de la Comunidad Autónoma y las de los gobiernos locales, pues en la mayor parte de los temas se da una interrelación que hace difícil llevar a cabo las correspondientes distinciones. En todo caso sepa el lector de estas páginas que en lo que sigue el acento se pone siempre en la trascendencia de los acontecimientos para los gobiernos locales, por lo que es muy posible que determinados temas, de evidente impacto territorial, estén ausentes de tratamiento aquí. Ello sucederá para aquellos que, aun importantes para la Comunidad Autónoma, no presentan ningún tipo de ribete o matiz aplicable a los gobiernos locales.

- 17 Debiendo recordarse aquí las cifras del CUADRO 3: es decir, la reducción del número de empleados públicos de la AGE en Aragón y la ligera elevación de los de las entidades locales. Por lo que el aumento, se insiste aquí desde la perspectiva de la relación con la población, se debe exclusivamente a los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 18 Una variación del 1,5 % (redondeando las cifras) en la proporción entre población y empleados públicos que es la que sucede en la comparación entre el conjunto del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón (1,5 % superior en la Comunidad Autónoma) es muy importante, no deleznable en ningún sentido; signo de una determinada forma de configurar el trabajo y las prestaciones públicas que con otro tipo de informaciones –insisto en ello, porque me parece imprescindible hacerlo– podría conducir a conclusiones más precisas.

1. EL COMPLICADO FINAL DE LEGISLATURA Y LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y EN EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. EL FIN DE LAS TENSIONES POLÍTICAS Y LA APARENTE APERTURA A UN PLANO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y UN RECUERDO A LAS ABULTADAS CIFRAS DE DEUDA Y DÉFICIT PÚBLICO. ALGUNOS TEMAS PENDIENTES, COMO LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

Dadas las peculiaridades electorales del año 2019, hay que distinguir claramente la situación del final de la octava legislatura (2015-2019), y el inicio de la novena (2019-2023, presumiblemente hasta esa fecha en el plano autonómico y, desde luego, en el local), con la «separación» entre ambas marcada por las elecciones autonómicas y locales de finales de mayo de 2019¹⁹.

En esos términos, es fácil indicar que el final de la octava legislatura fue tan complicado como lo había sido toda ella, tanto en relación al gobierno de Aragón como al principal de los Ayuntamientos de la Comunidad, el de Zaragoza. La prueba del nueve de la afirmación que realizo está en que no se pudieron aprobar los presupuestos autonómicos ni tampoco los del Ayuntamiento de Zaragoza para 2019, y esa constatación sirve para resumir las polémicas constantes del final de la legislatura (desarrollo de la capitalidad de Zaragoza con la conflictiva cuestión de la dirección de las cuatro sociedades mercantiles municipales existentes, Impuesto de contaminación de las aguas –ICA–, deuda del tranvía etc...) de las que ya se dio noticia en el Informe general correspondiente al año 2018 y publicado en el número 10 del *Anuario*.

En el plano de los gobiernos locales la legislatura concluyó con la aprobación de la Ley reguladora de la Comarca Central²⁰, con lo que se cerró, finalmente, el mapa comarcal prácticamente concluido a comienzos de la primera década del siglo XX (entre los años 2001-2006) pero con esta laguna pendiente durante mu-

.....

19 Sobre las elecciones locales, remito al estudio monográfico de R. CHUECA RODRÍGUEZ en este mismo *Anuario*.

20 Ley que, aun autonómica, tiene una trascendencia local fuera de toda duda. Es uno de los muchos ejemplos que podrían exhibirse como muestra de la dificultad de separar temas solo aplicables a las Administraciones locales. La comarcalización, aun referida a un ente «local» como es la comarca, tiene una trascendencia autonómica evidente pues las comarcas, en virtud de los datos de la legislación aplicable, están llamadas de por sí a gestionar competencias originalmente autonómicas y a relacionarse muy estrechamente, en su actividad, con la Administración de la Comunidad Autónoma. Sin olvidar, obviamente, el origen de su financiación.

chas fechas²¹. Sin embargo uno de los autocompromisos más fuertes del gobierno de esa legislatura, la reordenación del sistema de competencias locales mediante la aprobación de una nueva Ley, no fue abordado ni siquiera a nivel de borrador legal que se hiciera público. Y, paradójicamente, la fuerte intervención sobre las comarcas que el Presidente de la Comunidad había anunciado como tarea de esa legislatura y que quería suprimir de las mismas, al menos, su carácter «político», se trasmutó en un reforzamiento del sistema comarcal mediante, como he indicado, la aprobación en sus momentos finales de la Ley relativa a la comarca «33».

El comienzo de la novena legislatura presenta, sin embargo, signos bastante distintos. En el plano autonómico se ha formado un gobierno de coalición compuesto nada menos que por cuatro partidos políticos (PSOE, Unidas Podemos, PAR y Chunta) materialmente apoyados por un quinto (IU) lo que, entre otras cosas, da muestras de la fragmentación tan profunda que tiene el sistema político aragonés en la actualidad. Agrupación política que se ha mantenido para la aprobación de los Presupuestos autonómicos para 2020. Y el Ayuntamiento de Zaragoza es dirigido también por un gobierno de coalición, formado por dos partidos políticos (PP y CS) con la asistencia externa de un tercero (VOX), mayoría política que en los comienzos de 2020 también ha aprobado los presupuestos del Ayuntamiento de Zaragoza para este año.

Eso quiere decir que todos los partidos que forman el amplio arco político aragonés, tienen presencia, de una u otra forma, en el gobierno de las dos grandes instituciones existentes en el territorio que llamamos Aragón. Todo el mundo político tiene responsabilidades directas o indirectas (obligaciones y derechos) en el gobierno de las principales instituciones de Aragón lo que quizá es la principal de las causas que puede explicar el aparente reposo y calma, casi absoluta, que muestra la vida política en los escasos meses transcurridos de legislatura en donde no puede exhibirse (ni a nivel de mero ejemplo que confirmara la regla) una sola situación de grave tensión institucional. Al contrario, los responsables políticos de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento de Zaragoza han procurado transmitir una imagen de diálogo y cooperación extraña para la ciudadanía si se toma como referencia lo sucedido en la pasada legislatura. El haz y el envés de la situación. Cuestión distinta, claro está, es que esa imagen de cooperación lleve consigo actuaciones destacables (aun a nivel de proyecto), cosa que hasta el momento no se ha producido²².

- 21 Más adelante, en el comienzo del punto segundo de este apartado del Informe se proporciona algún dato adicional sobre esta Ley.
- 22 Aunque diversos acontecimientos y reuniones sucedidos en los primeros meses de 2020 permiten adivinar que, probablemente, el primer rasgo de colaboración institucional se centrará

La existencia de esa calma prácticamente chicha permite explicar la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020 en el tiempo adecuado para ello²³, actuación cuyo precedente ha sido bastante raro en la vida de la Comunidad Autónoma²⁴. Y casi lo mismo sucede en el supuesto del Ayuntamiento de Zaragoza, pues con fecha 30 de enero de 2020, con un mes escaso de retraso respecto a lo pautado legalmente, se aprobaron los presupuestos municipales para el actual año²⁵.

En todo caso es constatable que algunos compromisos que arrancan de la pasada legislatura, como la modificación del ICA (Impuesto de contaminación de las aguas), no han tenido realización práctica todavía, pero lo cierto es que ha desaparecido la fuerte tensión social vivida en torno a este Impuesto que en el plano jurídico llegó a ser residenciado ante el TC que en la sentencia que fue analizada en el número 10 del *Anuario* sentó, como era más que previsible, su absoluta constitucionalidad. Esperemos que las modificaciones anunciadas (sean las que fueren finalmente, si lo son) no resten eficacia al Impuesto desde el punto de vista de la cuantía de la recaudación y consiguiente sostenimiento de la política de depuración de aguas residuales urbanas. Para quien firma estas páginas, no deberían existir modificaciones de fuste en el mismo y, desde luego, no en lo relativo a su naturaleza jurídica de impuesto. Probablemente lo que sería aconsejable es un incremento en su progresividad o, vistas las cosas desde otra óptica, una disminución en su peso para las personas con menor capacidad económica demostrable. En todo caso la Comunidad tiene planteado un reto intelectual (obviamente también político) insoslayable, y es la determinación de cómo se va a sostener económicamente la política de depuración de aguas residuales en Aragón, una política que es autonómica y que debería seguir siéndolo. En ese sentido tiene urgencia evidente la aprobación de la revisión del Plan Aragonés de Depuración y Saneamiento, anunciado para la pasada legislatura y, por los motivos que fuere, demorada en su tramitación administrativa.

en torno a la remodelación del campo de fútbol de La Romareda. Es obvio que se comenzará por las cosas realmente importantes.

23 Cfr. Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2020 (BOA, de 31 de diciembre de 2019). El presupuesto consolidado de la Comunidad, incluyendo el de sus Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público con presupuesto administrativo y de carácter limitativo asciende a 6 466 530 737,18 euros.

24 Los Presupuestos para 2013 y 2015 (séptima legislatura) también se aprobaron en el tiempo legalmente adecuado para ello. Pero ello no sucedió en ninguna ocasión durante la complicada octava legislatura (2015-2019).

25 El presupuesto municipal aprobado importa 801 229 166 euros, con un aumento del 6,41 % respecto al presupuesto de 2018 que, como se ha dicho, fue el último aprobado.

La mención al sostenimiento económico de la política de depuración de aguas residuales urbanas lleva, por conexión de materia, a concluir este punto del Informe mencionando las cifras de deuda tanto de la Comunidad como del Ayuntamiento de Zaragoza que son ciertamente impresionantes. Así, y según cifras oficiales, la Comunidad Autónoma tenía a fecha de 30 de septiembre de 2019 una deuda de 8467 millones de euros lo que equivale a un presupuesto y medio de la Comunidad (según cifras antes proporcionadas en nota y provenientes del presupuesto para 2020) o, desde otro punto de vista, al 22 % del PIB aragonés. Por su parte el Ayuntamiento de Zaragoza cerró el año 2018 con una deuda de 863,6 millones de euros, cantidad que a tenor de las distintas informaciones proporcionadas fragmentariamente a finales de 2019, se habría incrementado notablemente²⁶. No cabe duda de que esas cifras de deuda y su necesaria gestión, limitan necesariamente la capacidad de afrontar o mantener ambiciosas políticas y que en algún momento ello conducirá a la necesidad de adoptar decisiones, siempre difíciles cuando no, además, pesarasas, para conseguir su reducción²⁷.

En el plano del déficit público, en este momento todavía no es oficial el correspondiente al año 2019, pero todo hace pensar que se sobrepasará en bastante medida el inicialmente comprometido para la Comunidad Autónoma.

2. ESCASAS MEDIDAS NORMATIVAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL. EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL FONDO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Poco puede destacarse en el ámbito al que se refiere la rúbrica de este punto aunque se puede indicar que a finales de la pasada legislatura llegó al BOA la

.....

26 La cifra que figura en el texto proviene de una auditoría encargada por el Gobierno de la ciudad y que se hizo pública a finales de septiembre de 2019. No he podido acceder a cifras oficiales globales a finales de 2019, pero distintas manifestaciones publicadas en distintos medios de comunicación, aproximan ahora a los mil millones de euros esa deuda, fuertemente incrementada por la necesaria atención a diversos procesos judiciales con sentencias desfavorables para el Ayuntamiento. Las deudas del tranvía continúan siendo un arcano solo para iniciados (para muy iniciados), pero informaciones municipales recientes alertan sobre una pequeña disminución en virtud de conversaciones de signo técnico habidas entre el equipo de gobierno municipal y los responsables del Ministerio de Hacienda.

27 Que por fin se revise la financiación de las CC AA de régimen común, facilitaría, muy probablemente, la reducción de ese elevado volumen de deuda. Pero no creo que ello fuera en una cifra tan significativa como para dejar de pensar que existe un problema, subterráneo, que marcará la vida política y económica de la Comunidad en el futuro. Igualmente ello sucederá en relación a la deuda del Ayuntamiento de Zaragoza, aunque se mejore la financiación local y, en el caso concreto, aunque haya sustanciales aumentos de la partida de capitalidad derivada de la Ley aragonesa de 2017.

Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, lo que supone un cierre formal al proceso de comarcalización iniciado en los finales del siglo XX y que conoció en 2001 un fuerte impulso jurídico y político que la hizo posible hasta concluir prácticamente los objetivos en 2006. Restaba por cerrar el mapa territorial el espacio nucleado en torno a la ciudad de Zaragoza, y eso es lo que con el nombre de comarca central se ha aprobado. Ahora esta comarca deberá llenarse de contenido efectivo, lo que debería suponer la existencia de transferencias efectivas de funciones y servicios desde el ámbito de la Comunidad Autónoma, lo que todavía no ha tenido lugar. A la cuestión se dedica un estudio específico publicado en este mismo número del *Anuario* y proveniente del reconocido especialista en estos temas, Ramón Salanova Alcalde, y al que remito sin más comentarios.

Conviene concluir este punto indicando que a finales de 2019 (el once de diciembre) se hizo público un Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. El texto se sometió a información pública y parece muy probable que tras ella y las modificaciones que, en su caso, se deduzcan para el texto, llegará en forma de Proyecto de Ley a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria. Transcribo varios párrafos de su Exposición de Motivos que explican perfectamente la funcionalidad que el texto pretende tener:

[...] esta Ley pretende que la financiación local esté estrechamente ligada al protagonismo de cada uno de los municipios en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. El municipio de Zaragoza como capital de Aragón; los municipios de Huesca y Teruel como capitales de provincia y segundo y tercero de Aragón en población; y el resto de municipios atendiendo a sus particulares problemáticas.

Esta Ley supone la desaparición del Fondo de Cooperación Municipal y su sustitución por otro igualmente de carácter incondicionado, cuyos destinatarios son todos los municipios aragoneses y cuyas reglas de distribución responden a criterios más acordes con la ordenación del territorio.

Supone un importante avance que, después de muchos años de incertidumbre, pretende dar solución a una de las reivindicaciones más reiteradas por los representantes políticos del municipalismo aragonés en las últimas décadas, ya que contempla la participación de los municipios aragoneses en los ingresos de la Comunidad Autónoma, garantizando un importe que se considera mínimo y regulando los posibles incrementos de manera objetiva.

Los objetivos de la Ley no son exclusivamente los de estabilidad en la financiación de los municipios de forma que permita a estas instituciones la normalización en su gestión administrativa así como en la prestación de los servicios de su competencia, como administración más cercana al ciudadano, sino que pretende fomentar el principio de solidaridad a través de parámetros como el esfuerzo fiscal,

el grado de envejecimiento y la cohesión territorial desde el punto de vista de la ordenación del territorio, teniendo en cuenta especialmente la superficie, el grado de funcionalidad de cada municipio y el sistema de asentamientos además de corregir progresivamente determinados desequilibrios que se producen en la actualidad mediante la variable de la ordinalidad.

En el Informe correspondiente al año 2020 habrá ocasión de comentar el texto definitivo de lo que debe constituirse, dada la materia que trata, en una importante Ley para el desarrollo de los gobiernos locales en Aragón.

3. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVAS A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN 2019

En 2018 se produjeron dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional, relativas al régimen local aragonés²⁸ que fueron comentadas en el *Anuario* correspondiente a ese año y las dos dejaron abiertos temas (en algún caso problemas) a solucionar posteriormente. Así, la Sentencia sobre el ICA fue acompañada de promesas sobre reformas del mismo que no se han materializado hasta el momento²⁹. Por su parte, la Sentencia sobre el régimen especial de capitalidad de Zaragoza conoció, tácitamente, la aquiescencia de los participantes en las disputas de arreglar los problemas de forma menos airada que hasta el momento. En este caso y motivado, sobre todo, por el cambio del signo político en el gobierno municipal de Zaragoza, parece que la serenidad (y la razonabilidad) se han impuesto en ese caso. Esa situación es loable y esperamos que perviva en el tiempo.

También en 2019 se han producido algunas sentencias del TC que tratan de cuestiones en las que el interés de las entidades locales aragonesas es evidente.

28 Recuerdo ahora la STC 92/2018, de 19 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diversos diputados del Grupo Parlamentario Podemos En Comú Podem-En Marea y Grupo Mixto contra el precepto de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se modifican diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que afectaba al Impuesto de Contaminación de las Aguas y sobre el que se declaró por el TC su plena constitucionalidad y la STC 137/2018, de 13 de diciembre, ha declarado la nulidad del art. 14.1.u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

29 Pero lo que sí ha sucedido es que la trascendencia social (manifestaciones, recursos...) ha desaparecido prácticamente por completo. No hace falta ser fino analista para entender que ello ha sucedido por la integración en el gobierno de Aragón de una de las fuerzas opuestas al ICA. Lo que queda por observar es si ello tiene también trascendencia sobre la modificación en la regulación del Impuesto.

Así, han existido dos sentencias en materia de vivienda y otras dos relativas a una Ley más que polémica desde su inicio, como lo fue la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Estas últimas sentencias, como bien puede comprenderse, trascienden por su significación los límites del régimen local, por más ampliamente que éstos se configuren, si bien por su impacto objetivo general también se le dedicará un espacio en este punto dado que, además, una de ellas tiene una referencia al régimen local aragonés, aunque la misma es bien anecdótica.

La primera Sentencia a comentar es la *5/2019, de 17 de enero*. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. Es decir, se trata de un texto, el impugnado, que es uno más en la saga de aquéllos que se dictaron en Aragón (y en otras CC AA) para intentar paliar la dura situación de quienes pudieron considerarse como los «perdedores» de la crisis económica, singularmente de los que debieron abandonar su vivienda por no poder pagar las cuotas de las hipotecas o los alquileres por causa, en la mayor parte de las ocasiones, de la previa pérdida del puesto de trabajo con cuya retribución pagaban los costes de su vivienda y, obviamente también, de los que no pueden acceder fácilmente a la vivienda por sus escasos ingresos económicos o están, en el momento de dictarse el texto impugnado, en trance de perderla.

En la Sentencia que menciono se trata de la impugnación de distintos preceptos del Decreto-ley citado. En la mayor parte de las ocasiones el TC decretará la inconstitucionalidad, por falta de competencia de la Comunidad Autónoma, de las medidas impugnadas o, en algún supuesto, llevará a cabo conforme a lo habitual en su actividad, una interpretación del precepto impugnado adecuada a la Constitución.

Así el TC trata de la impugnación del art. 1 que declara la inembargabilidad de las prestaciones de carácter social establecidas por la Comunidad Autónoma. La norma aragonesa era coincidente con el texto de la Ley extremeña 7/2016 que también fue objeto de impugnación ante el TC; éste, mediante su Sentencia 2/2018, de 11 de enero, anuló el precepto extremeño por considerar que se inmiscuía en las competencias estatales fundamentadas en el título del art. 149.1.6 CE. Lo mismo sucederá en el caso aragonés al que se extiende la doctrina de la citada STC 2/2018. A esos efectos el TC se pregunta si la medida de la ley aragonesa podría fundamentarse en las especialidades de la legislación procesal que sí se permite establecer a la legislación autonómica según la CE, pero descarta tal posibilidad porque no encuentra justificación alguna al cum-

plimiento de las tres condiciones que en la jurisprudencia constitucional se establecen en esta cuestión: que ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, que hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal se predicen las especialidades y, finalmente, si entre las peculiaridades del ordenamiento autonómico y las singularidades procesales establecidas por él existe una conexión directa que justifique las especialidades procesales.

Y encuentra el TC que esas condiciones no se cumplen por lo que se declara la inconstitucionalidad del precepto del Decreto-ley aragonés lo que lleva también la declaración de inconstitucionalidad de algún otro relacionado con él (la disposición transitoria tercera).

Por otra parte se lleva a cabo una interpretación adecuada a la Constitución del art. 9 que dispone la suspensión de los lanzamientos de la vivienda habitual de personas o unidades de convivencia que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y que quedarán en tal situación de suspensión hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración; el precepto autonómico regula, además, otras condiciones de su aplicabilidad. Así, el TC va a encontrar que esta norma puede enlazar con la establecida en una norma estatal (Real Decreto-ley 5/2017, art. 1) y que la norma aragonesa no obstaculiza la aplicación de la norma estatal sino que, simplemente, introduce determinadas modificaciones que son susceptibles de interpretación integradora (a la que se refiere el TC en su sentencia).

Finalmente se declara inconstitucional una disposición adicional del texto aragonés porque introduce un supuesto de mediación entre las partes afectadas por una hipoteca y que se introduce obligatoriamente para el ejercicio de la acción en el proceso judicial de ejecución hipotecaria. Esa obligatoriedad se estima que se inmiscuye en las competencias estatales de legislación procesal mencionadas en el art. 149.1.6 CE.

La segunda STC en esta materia de vivienda es la 21/2019, de 14 de febrero, y está muy relacionada con la anterior. La citada Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón que es la transformación, con alguna modificación, del Decreto-ley de 2015 impugnado en la anterior sentencia.

Lo más notable de la STC 21/2019 es que se declara inconstitucional el art. 3 de la Ley 10/2016 que establecía que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales carecen de la consideración de subvenciones pú-

blicas y son aportaciones dinerarias con un régimen jurídico propio, definidas por su carácter finalista, requisitos y condiciones de reconocimiento. EL TC entenderá que ello menoscaba las competencias estatales manifestadas en la Ley estatal de subvenciones, Ley 38/2003, habiendo el TC ya afirmado el concepto básico de subvención que la misma tiene (cfr. STC 130/2013), lo que se desconocería por una norma con la generalidad, y sin excepción o matización alguna, del art. 3 de la Ley 10/2016 aragonesa. Indica el TC, así, que aunque algunas prestaciones del sistema social pudieran no merecer el concepto de subvenciones, el precepto aragonés excepciona a todas ellas, sin ninguna matización, por lo que «al exceptuar el concepto de subvención, en general y sin distinción, toda prestación económica de los servicios sociales de Aragón, la norma impugnada vulnera el artículo 2 de la Ley 38/2003, porque sustrae a las reglas sobre régimen jurídico y procedimiento común de las subvenciones, dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, un conjunto amplísimo de prestaciones que presentan a priori los rasgos propios de esta categoría de gasto» (FJ 4).

La STC 158/2019, de 12 de diciembre declara la inconstitucionalidad de muchos preceptos de la Ley 8/2018 de actualización de los derechos históricos de Aragón. En realidad es la misma Ley la que, globalmente, se declara inconstitucional por faltarle según el TC (estamos ante una Sentencia más que predecible para cualquiera que conociera la jurisprudencia sólidamente establecida por el TC en estas cuestiones, por lo que no resulta fácil comprender las razones que llevaron al legislativo aragonés a aprobar este texto) los basamentos constitucionales para que pudiera considerarse a la Comunidad Autónoma como Comunidad foral protegida por lo indicado en la disposición adicional primera de la Constitución. Según jurisprudencia tradicional del TC (fácilmente compartible si se tiene en cuenta el contexto histórico general de evolución de la foralidad y el particular con el que se aprobó la citada disposición adicional primera) esa característica de Comunidad Foral solo puede ser atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. Por lo tanto no hay nada que pudiera conducir a que Aragón, sin estar contemplada en dicha disposición adicional primera, decidiera «actualizar» sus derechos históricos.

Como fácilmente puede comprenderse se trata de una Sentencia importante que trasciende –aunque también se relaciona– del régimen local en Aragón. En particular se declara inconstitucional el art. 21 de la citada Ley que consideraba a los municipios y comarcas como la «expresión actual de la peculiar organización territorial foral de Aragón». El TC expresará con toda justeza y simplicidad que: «no puede caracterizarse a la organización territorial de Aragón (en municipios, comarcas y provincias, según dispone el art. 5 EAAr) como un atributo de la foralidad» (FJ 5º I).

Sobre la misma cuestión (la Ley 8/2018) ha aparecido ya bien entrado 2020, la STC 13/2020, de 28 de enero (BOE, 52, de 29 de febrero). En esta ocasión el impugnante era el presidente del Gobierno quien coincidía en su impugnación con varios artículos de los ya anulados por la anterior Sentencia comentada, la 158/2019. Por tanto, el TC declara la pérdida sobrevenida de su objeto y solo mantiene la impugnación del art. 17.2 párrafo segundo que atribuía al Presidente del Gobierno de Aragón la convocatoria del referéndum de ratificación de la reforma estatutaria. Como quiera que el art. 115.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye tal competencia al Consejo de Gobierno, se declara el precepto de la Ley inconstitucional y nulo.

4. LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN. LA CONTINUACIÓN EN LA PÉRDIDA, DRAMÁTICA, DE POBLACIÓN EN EL CASO DE LA PROVINCIA DE TERUEL

Pese a una ligera recuperación de la población de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2019, la cifra global sigue siendo inferior a la que existía en el comienzo de la crisis económica de 2008. Un 0,57 % según puede verse en el CUADRO 4, cifra que contrasta significativamente con la evolución positiva que ha existido en España durante ese período, aunque tampoco la elevación nacional en un 1,88 % sea como para tirar cohetes, sobre todo si se tiene en cuenta el progresivo envejecimiento de dicha población³⁰ solo compensado, en parte, con la llegada de inmigrantes que todo indica que en los dos últimos años se ha reanudado, aunque a menores ritmos que lo que sucedía antes de la crisis económica.

Pero contempladas las cifras separadamente, algunas de ellas son francamente alarmantes como las relativas a la provincia de Teruel, donde puede constatar una caída constante en el número de habitantes, sin excepción en año alguno, que porcentualmente lleva a que a 1 de enero de 2019 existan en esa provincia un 8,32 % menos de habitantes que en 2008, en el comienzo de la crisis económica. Las inversiones continuadas, año tras año, derivadas del Fondo Especial de inversiones para Teruel (con treinta millones de euros presentes en la última subvención estatal acordada y articulada con el Real Decreto 703/2019, de 29 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inver-

.....

30 A finales de 2019 el Instituto Nacional de Estadística hizo público un informe constatando que en España también durante 2019 el número de fallecimientos superó al de nacimientos, luego el aumento de población solo puede ser atribuido a la llegada de inmigrantes, que se reactivó a partir del comienzo de la superación de la crisis económica en 2014 y 2015. En el caso de Aragón eso también es cierto, aunque no extiende sus resultados a la pérdida poblacional en las provincias de Teruel y Huesca, solo ello es válido para la provincia de Zaragoza.

siones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de actividad económica en dicha provincia) no parece que hayan tenido más efecto –si lo han tenido– que hacer menos penosas las cifras –¿cuáles serían en ausencia de estos fondos?– que se ofrecen³¹. Es claro que el fenómeno político de «Teruel existe» (de éxito innegable en las elecciones generales de 2019 como ya se ha comentado en el primer apartado de este Informe) se explica fácilmente por estas cifras (que, por otra parte, no son sino el reflejo de la atonía general de la provincia) aun cuando está por ver que esa articulación política pueda conseguir otra cosa que una reivindicación estentórea y temporal, al modo del estallido de un coquete festivo. Ojalá que no sea así, aunque son evidentes los riesgos que podrá tener en este plano el cierre de las minas de carbón y el cese de la actividad de la central térmica «Teruel» de Andorra (luego profundizo sobre esta cuestión). Desde luego lo que sí puede señalarse es que al hilo del éxito de esta candidatura las cuestiones de despoblamiento interior de España se han introducido más nítidamente que en ninguna otra ocasión en el lenguaje político y en el de muchos medios de comunicación y que ha existido también un reflejo en la estructura (en las denominaciones de un Ministerio, una Vicepresidencia y una Comisión Delegada del Gobierno) que el Gobierno de coalición creado en enero de 2020 (como ya se ha indicado con las adecuadas referencias en el apartado primero) ha adoptado.

Esa tónica negativa de la que es muestra la población global de Aragón y la de la provincia de Teruel, se extiende también a la provincia de Huesca. Solo la cifra de la capital de provincia oscense se muestra ligeramente esperanzadora, con un crecimiento de casi el 4 % en relación a la población que tenía la ciudad al comienzo de la crisis económica³². Crecimiento también, aunque menor que el de Huesca, en la capital de la provincia de Teruel que como ciudad puramente funcional, de servicios públicos, es muy posible que se vea favorecida por el crecimiento espectacular del número de los empleados públicos en Aragón como ya se ha señalado. Por otra parte, la población de la ciudad de Zaragoza es en 2019 ligeramente superior a la que tenía la capital de Aragón en el comienzo

- 31 Tampoco parece que el cargo que apareció en 2017 de Comisionado para para la despoblación (de forma subsiguiente a su creación en el ámbito del Estado) y la aprobación en 2018 de una directriz de ordenación territorial específica sobre la materia (Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación), hayan tenido ningún efecto positivo, o al menos apreciable, sobre este proceso.
- 32 La llegada anunciada en junio de 2020 del cuartel general de la División Castillejos para instalarse en el acuartelamiento Sancho Ramírez, permite predecir una fuente de crecimiento para la capital oscense que permitirá incrementar su población. La noticia es excelente como bien puede comprenderse.

de la crisis económica (con un porcentaje positivo del 1,33 %³³). Finalmente, la población de la provincia de Zaragoza ha conseguido también superar la que tenía al comienzo de la crisis (con un porcentaje positivo del 0,98 %), proceso en el que las cifras proporcionadas muestran su estrecha dependencia con el crecimiento de la población de la ciudad de Zaragoza.

Todo lo que se ha indicado en los párrafos anteriores puede observarse gráficamente en el CUADRO 4.

CUADRO 4

**Evolución de la población en España de 2008-2019,
con atención singular a la de la Comunidad Autónoma de Aragón,
sus provincias y capitales provinciales**

FECHA	ESPAÑA	ARAGÓN	HU (P)	HU (C)	TE (P)	TE (C)	ZA (P)	ZA (C)
2008	46.157.822	1.326.918	225.271	51.117	146.324	35.037	955.323	666.129
2009	46.745.087	1.345.473	228.409	52.059	146.751	35.396	970.313	674.317
2010	47.021.031	1.347.095	228.566	52.347	145.227	35.241	973.252	675.121
2011	47.190.493	1.346.293	228.361	52.443	144.607	35.228	973.725	674.725
2012	47.265.321	1.349.467	227.609	52.296	143.728	35.841	978.130	679.624
2013	47.129.783	1.347.150	226.329	52.418	142.183	35.841	978.638	682.004
2014	46.771.343	1.325.385	224.909	52.555	140.365	35.675	960.111	666.058
2015	46.624.382	1.317.847	222.909	52.239	138.932	35.590	956.006	664.953
2016	46.557.008	1.308.563	221.079	52.282	136.977	35.564	950.507	661.108
2017	46.572.132	1.308.750	219.702	52.223	135.562	35.484	953.486	664.938
2018	46.722.980	1.308.728	219.345	52.463	134.572	35.691	954.811	666.880
2019	47.026.208	1.319.291	220.461	53.132	134.137	35.890	964.693	674.997
% 08-19	+1,88%	-0,57%	-2,13%	+3,94%	-8,32%	+2,43%	+0,98%	+1,33%

FUENTE: los datos son extraídos de los RRDD que aprueban cada año el padrón de habitantes con referencia al 1 de enero contando con la propia elaboración sobre los datos suministrados. El último RD aprobado es el

- 33 Con lo que por ahora aparecen compensadas las caídas que se produjeron en los años 2014-2016 y es posible que pueda iniciarse un período de recuperación. El crecimiento poblacional de Zaragoza aparece, sin embargo, como problemático por el dinamismo que muestran algunos municipios muy cercanos, como el de Cuarte, sin duda alguna de los más dinámicos en crecimiento no solo en el plano aragonés, sino en el nacional.

743/2019, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2019 (BOE, 311, de 27 de diciembre de 2019). Los resaltes tipográficos son míos.

A comienzos de enero de cada año suelen aparecer en los medios de comunicación cifras, filtradas por algunos Ayuntamientos, que hablan de notables aumentos del padrón de habitantes, pero no las tengo en cuenta y atiendo tanto ahora como en 2008, cuando inicié estos cuadros, a las cifras que el Consejo de Ministros aprueba por Real Decreto a un año de retraso sobre la fecha de referencia. Y la experiencia enseña que ese es un adecuado punto de partida, pues las cifras interesadamente filtradas por algunos Ayuntamientos no llegan a concretarse cuando se oficializa el padrón.

5. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE CIERRE Y DESMANTELAMIENTO DE LA CENTRAL TÉRMICA TERUEL EN ANDORRA

El proceso de cierre de la central térmica «Teruel», en Andorra, del que pudieron ofrecerse datos y valoraciones en el Informe General correspondiente al año 2018 y publicado en el número 10 del *Anuario* ha continuado inexorable durante 2019 y ya es irreversible, habiéndose adelantado al 14 de febrero de 2020 el final del funcionamiento de la central que inicialmente se previó para finales del mes de junio de 2020. Es obvio que ello ha producido la natural zozobra no solo en el Municipio sede de la central, Andorra, sino en el conjunto de la provincia de Teruel (tan falta de iniciativas empresariales de fuste y profundamente sumida en una crisis poblacional de la que se han seguido ofreciendo datos demoledores en este Informe general) y en la misma Comunidad Autónoma de Aragón, pues empresas con la capacidad de empleo de la térmica y, en general, de su impacto económico en una zona tan concreta y singular, no son fáciles de encontrar.

Está claro que la empresa titular de la central, Endesa (propiedad mayoritariamente de la empresa pública italiana Enel, que adquirió un sustancial paquete de acciones hace ahora casi trece años en el controvertido proceso de formulación de ofertas públicas de adquisición de acciones de Endesa que concluyó en septiembre de 2007) no ha querido realizar las inversiones que le exigía la «Directiva 2010/75/UE de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida)» y que podían estimarse en 200 millones de euros si se deseaba continuar con el negocio³⁴. Decisión empresarial que, con cierta generosidad, podría considerarse razonable o justificable a la luz, además del dato anterior, de la fuerte elevación del precio de emisión de la tonelada de CO₂ (fijada en el entorno de 26 euros durante 2018 y 2019 cuando en 2016 estaba en un poco más de 7 euros)

34 La cifra procede de las informaciones proporcionadas por expertos en temas energéticos y aquí la reflejo en la confianza de tal *expertise*.

y del impacto negativo del Impuesto sobre producción de electricidad, plenamente operativo a partir de 1 de abril de 2019 después de seis meses de suspensión decidida por Real Decreto-ley en 2018, justo tras el éxito en la moción de censura que llevó a la presidencia del gobierno al sr. Pedro Sánchez. Y máxime, además, si en el proceso llamado de transición «energética» justa, se ofrecían otras oportunidades empresariales que para la empresa mencionada pueden relacionarse con una fuerte inversión en el ámbito de las energías renovables que sería apoyada, parece que sin género de dudas, desde las instancias de distintos poderes políticos.

En todo caso de la información proporcionada por la «Resolución de 27 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto Desmantelamiento de la central térmica de Teruel. T.M. Andorra (Teruel)» (BOE, de 9 de octubre de 2019) puede constatar la antigüedad de la decisión de cierre. Así, en una en una de las primeras frases de la Resolución puede leerse que con fecha «8 de enero de 2019», se formuló la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada del proyecto de desmantelamiento, lo que quiere decir que la decisión empresarial estaba adoptada ya en fecha temprana y en función, parece obvio decirlo, del conjunto de las variables que estoy indicando (al menos) lo que me ha llevado a calificar como de «razonable» o «justificable» la decisión empresarial, con todas las reservas con las que dichos adjetivos pueden utilizarse en el mundo de la alta economía.

Está por ver en qué consistirá esa transición energética «justa» en el caso concreto³⁵ y en las decisiones operativas que deberán seguir apareciendo³⁶. Parece evidente que no se va a tratar solamente de decisiones «nacionales» sino que ello se traducirá en distintas acciones que se llevarán a cabo en el plano europeo

35 En este caso y en los variados que a lo largo de la geografía española podrán estudiarse como merecedores de esa transición «justa». Creo que está bien claro que desde el punto de vista económico (y social) nos encontramos ante los inicios de un fenómeno que bien podría, finalmente, juzgarse como uno de los característicos, definidores, de la década 2020-2030. Espero con verdadero interés la observación sobre lo que en este momento se está solamente abriendo. Y como digo luego en el texto, esta transición «justa» va a jugar también en el plano europeo dada la posición tan firme –y contrastante con lo que está sucediendo en el resto del mundo, lo que no debe dejar de suscitar preocupación– que las instituciones europeas quieren jugar en relación al cambio climático y a la evolución a otro modo de producción y consumo energético.

36 A finales de 2018 ya se inició ese proceso en España con el Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras (BOE, 308, de 22 de diciembre de 2018).

(de la UE) puesto que la propia presidenta de la Comisión, la sra. van der Leyen, en varias ocasiones empezando por su discurso inicial de presentación ante el Parlamento Europeo en el mes de julio de 2019, ha manifestado su voluntad de disponer amplias cantidades económicas para apoyo a las regiones europeas que puedan ser perjudicadas por el cierre de las minas de carbón y de las centrales térmicas que, con distintos ritmos, van a ir teniendo lugar en toda Europa por exigencias económicas (la competitividad con las energías renovables, que evoluciona cada vez más a favor de éstas) y el cambio climático (que es evidente que se está produciendo, al margen de cuáles sean las causas mayoritariamente productoras de éste pero que, en todo caso, no es el único sustento, ni mucho menos, de este proceso de cierre)³⁷.

En el plano español un primer dato acerca de en qué formas puede operar esa transición energética justa puede leerse en el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación. La disposición citada procede a excepcionar el orden jerárquico de utilizaciones que se desprendería del art. 60 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) para el otorgamiento de concesiones que procedan de la extinción de otras por cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear. A esos efectos y en el «área geográfica»³⁸ afectada por el cierre, se podrán otorgar concesio-

.....

37 Distintos ritmos de los que un buen ejemplo es la situación en la República Federal Alemana. Allí se anuncia el fin de la producción eléctrica nuclear para el 31 de diciembre de 2022 (ya ha cerrado más de la mitad del parque nuclear alemán, como consecuencia de una decisión política adoptada tras el accidente en la central nuclear japonesa de Fukushima) mientras que se prevé que el proceso de cierre de las térmicas carboníferas pueda extenderse hasta 2038. No me extrañaría, sin embargo, que esta fecha pudiera adelantarse si las instituciones de la UE pudieran imponer (lo que no parece que vaya a ser nada fácil) a los Estados miembros un más amplio compromiso de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero que el adoptado hasta el momento. Parece que en este año 2020 una parte importante de la política europea va a dirigirse en esa orientación planteándose, a mi parecer, dos claros problemas como consecuencia de la misma: uno primero, y evidente, es el de la interrogación acerca de si esa política puede ser eficaz cuando los grandes contaminadores mundiales (EE UU, Rusia, China, India) están ausentes de esos compromisos que afectan a un bien común a la humanidad, comunicable e indivisible, como es la biosfera. Y la segunda incógnita es la afección –problemática bien presente en este momento en la República Federal Alemana– a la seguridad energética del proceso de cierre de las centrales térmicas (que en Alemania se une al de las centrales nucleares, y de ahí la singularidad especial que la seguridad energética plantea en ese país).

38 Es evidente que este concepto es muy amplio, indeterminado (podríamos recordar la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados para un mejor encuadramiento del mismo) y que

nes con criterios económicos, sociales y medioambientales que supongan otro orden jerárquico que el previsto en el art. 60 TRLA con la excepción del uso para abastecimiento de población que será siempre prioritario³⁹.

6. CAMBIOS EN LA DIRECCIÓN DE LA FEDERACIÓN ARAGONESA DE MUNICIPIOS, COMARCAS Y PROVINCIAS

Por último debe hacerse constar que en el mes de noviembre de 2019 tuvo lugar el acostumbrado proceso que sucede cada cuatro años, tras las correspondientes elecciones locales, de elección del nuevo equipo directivo de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. En esta ocasión fue reelegido para el cargo de Presidente D. Luis Zubieta Lacámara, Alcalde del municipio de Zuera, de la provincia de Zaragoza, que ya ostentaba la presidencia de la Federación a raíz de que la anterior presidenta, D^a Carmen Sánchez Pérez, fuera nombrada en junio de 2018 Delegada del Gobierno en Aragón⁴⁰. Las elecciones realizadas en noviembre de 2019 tienen también trascendencia para la composición del Patronato de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda, editora de este *Anuario*⁴¹.

En Zaragoza, a 1 de marzo de 2020.

por tal indeterminación es susceptible de variadas concreciones cuando llegue el momento concreto de que deba ser operativo.

- 39 La innovación legal es importante, pues supone que para supuestos concretos el orden tradicional de utilidades de la Ley de Aguas (en realidad de los Planes Hidrológicos de cuenca, que pueden excepcionar el del TRLA y al que el mismo art. 60 citado remite siempre con la condición de que los Planes respeten la primacía del abastecimiento de poblaciones) y que supondría, por ejemplo, que un solicitante de concesión para –por ejemplo– regadío que siempre «vencería» a un proyecto en competencia para usos industriales –por ejemplo– en el caso de competencia desarrollada en un «área geográfica» afectada por la transición energética no vencería necesariamente sobre uso industrial cuando éste último y por criterios ambientales, sociales, económicos, a juicio del Organismo de cuenca competente para otorgar la concesión, tuviera un proyecto más apropiado para dicha área.
- 40 Por cierto que a comienzos de febrero de 2020 se produjo el cese de Carmen Sánchez por nombramiento de Pilar Alegría, hasta ese momento portavoz del grupo municipal socialista en el Ayuntamiento de Zaragoza, como Delegada del Gobierno.
- 41 En la actualidad el Patronato está formado por quien suscribe este informe en calidad de Presidente; Vicepresidente lo es el Presidente de la FAMCP, D. Luis Zubieta Lacámara; patronos lo son D. Ignacio Herrero Asensio y D. Jesús Pérez Pérez. El Secretario es D. Martín Nicolás Bataller.