Informe general sobre el Gobierno Local en 2020[1]

Antonio Embid Irujo

I. LA PANDEMIA, SU REGULACIÓN Y LA LUCHA CONTRA SUS EFECTOS HA ESTADO PRESENTE EN PRÁCTICAMENTE CUALQUIER FORMA DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA Y PRIADA EN ESPAÑA. EL RÉGIMEN LOCAL Y SU PROBLEMÁTICA HAN PASADO, CONSIGUIENTEMENTE, PRÁCTICAMENTE DESAPERCIBIDOS

Como ya pude concluir en mi Informe general correspondiente al año 2019 (terminado el 1 de marzo de 2020 y publicado en el AAGL 11) estaba claro que el año 2020 iba a ser influido, en cualquiera de las manifestaciones pensables, por la pandemia que, por aquel entonces, se empezaba a oficializar como problema. Sin embargo, aún pasaría un tiempo precioso para la adopción de medidas coherentes[2] lo que permitió en el ínterin presenciar la ausencia de respuesta del Gobierno y también escuchar algunas opiniones que para vergüenza de quienes las profirieron, quedarán para siempre en la memoria de los que asistimos a una sucesión de disparates que no se han limitado, parece

1 Advertencia general: aunque el Informe hace referencia, fundamentalmente, a cuestiones e informaciones políticas y jurídicas relativas al año 2020, hay en él también algunas menciones a la situación existente hasta la fecha en la que se le pone punto final, 5 de marzo de 2021.

2 Llamo coherente a la primera declaración del estado de alarma durante quince días –luego se prolongaría seis veces por períodos iguales– y confinamiento, como decisión más significativa del mismo, durante dos semanas. Más tarde volvería a declararse otro estado de alarma, en octubre, y se prorrogaría, en noviembre, hasta el 9 de mayo de 2021. Estamos ahora, por tanto, dentro de ese estado de alarma diferenciado, entre otras cosas, del primero por la llamada «cogobernanza», dado que en el primero se produjo una centralización prácticamente absoluta de todas las medidas en materia de salud.

obvio decirlo, a los responsables nacionales de la salud sino que las ha habido en la mayor parte de los países y en gran parte de sus dirigentes, con algunas honrosas excepciones; una rara homogeneidad en esa línea.

La concentración de decisiones políticas y jurídicas en lo relativo a la salud y la consiguiente ausencia de novedades significativas en los ámbitos propios de análisis en este Informe general (el régimen local y todo lo situado en sus aledaños) justifica que este tenga un tamaño un poco más reducido que el de otros años y que las referencias al régimen local, en sentido estricto, sean tan escasas como los hechos que en este tema se han producido. Proporciono, en cualquier caso, los datos e informaciones necesarias para juzgar sobre las escasas novedades producidas en nuestra materia propia de trabajo y continúo también con las informaciones y reflexiones habituales en cuestiones perimetrales al objeto principal que dan un sesgo particular a este Informe general desde que se realizó por primera vez en el Anuario correspondiente al año 2008.

1. La crisis sanitaria y la crisis económica. algunas cifras de la creciente deuda pública. el plan de recuperación, transformación y resiliencia

El año 2020 ha sido el de una gran tragedia colectiva, con muchos muertos[3] y mucho dolor también, con tan gran impacto en la economía del país (de prácticamente todos los países) que deberá transcurrir necesariamente mucho tiempo para que puedan ver diluidos sus efectos. Las cifras de deuda o déficit público, ya muy importantes al comenzar la crisis sanitaria (una peculiaridad, funesta, de España frente a lo que sucedía en otros países como Holanda o Alemania, con economías mucho más saneadas en el momento de la aparición de la pandemia), han alcanzado niveles estratosféricos que, quiera o no reconocerse ahora, marcarán definitivamente el signo de lo público (y sus seguras

3 Las referencias más fiables las puede dar la diferencia entre el número habitual de defunciones en años anteriores y las producidas en 2020. Según eso no serían menos de 80.000 los muertos achacables a la pandemia, cifra en la que coinciden el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Salud Carlos III en diversos informes publicados, aun cuando también hay otros (estoy pensando en el muy importante de Joan Corominas que se difunde a través de internet) que elevan la cifra por encima de los 120.000. Un número impresionante, muy superior porcentualmente (en relación a la población del país) al de cualquier otra nación europea, al menos hasta ahora. Una investigación de miembros de las Universidades de Zaragoza y Rovira i Virgili de las que se da noticia en los medios en el momento de cerrar este Informe, evalúa en 23.000 los muertos producidos por el retraso de una semana en la adopción de la decisión de confinamiento. Cifras, en cualquiera de los casos, aterradoras.

limitaciones) durante muchos años, cuando necesariamente comience el proceso de consolidación fiscal[4]. Al lado de ello la caída impresionante del PIB en 2020 (el 11%, el mayor porcentaje desde el comienzo de la Guerra Civil y, comparativamente, el mayor también de los países con los que nos podemos homologar) o la elevación del paro[5] acaban de modular el lado económico, terrible, de la crisis sanitaria que continúa sin perspectivas de final del ciclo en tanto no se alcance un importante volumen de vacunación de la población, lo que también parece estar bastante lejano, al menos en España y en algunos otros Estados miembros de la UE, no así en otros países en estos momentos (Estados Unidos, Reino Unido, Israel y hasta Chile).

Solo la apuesta decidida de la Unión Europea por utilizar sus poderes (la máquina de imprimir billetes, en el fondo, que es en lo que sintéticamente y con los adecuados matices podemos resumir las subvenciones y préstamos de fondos europeos así como, desde otra perspectiva, la política de compra de activos del Banco Central Europeo) ha permitido y permite tamizar un poco el negro panorama. Este año 2021 va a estar presidido por la presentación de proyectos públicos y privados para optar al llamado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021-2027) sin que deba pensarse que estamos ante una fuente inacabable de recursos económicos ni que la situación sea radicalmente distinta de la habitual financiación de España con los fondos estructurales europeos tradicionales de los que, usualmente, no se ejecutaba más allá del 35% de las cantidades puestas a disposición del país (porcentaje que solía ocultarse rigurosamente al conocimiento público).

Si se hace una buena gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), muy distinta, como digo, de la habitual forma de ejecución de los fondos

4 Los datos del Banco de España sitúan la deuda pública de las Administraciones Públicas a 31 de diciembre de 2020 en un total de 1,313 billones de euros, con un aumento en 2020 de 123.731 millones de euros. Curiosamente las Entidades Locales han disminuido su deuda en 530 millones de euros, lo que contrasta con la elevación del resto dentro de la que la AGE representa el mayor volumen de aumento: 112.570 millones de euros. En el ámbito de la deuda privada y según la misma fuente también ha habido un fuerte aumento, alcanzando los 945.509 millones a 31 de diciembre de 2020 frente a los 892.315 millones con que se cerró 2019.

5 La Encuesta de Población Activa hecha pública a finales de enero de 2021 hizo presente la destrucción de 623.000 empleos durante 2020 alcanzándose un porcentaje de paro del 16,1% sobre la población activa (más del 40% en el caso de los menores de 25 años) y eso pese a que unas 755.000 personas se encontraban al finalizar 2020 afectados por un ERTE. Es fácil concluir que en función de qué suceda con estas personas en situación de ERTE (lo que suceda con las empresas en las que prestan servicios) el nivel de paro nos puede llevar a rememorar los peores momentos de la crisis económica oficializada en el verano de 2008.

estructurales, y con un aumento significativo de la vacunación que debería tender a aproximarse al 100% de la población mayor de edad en los próximos seis meses, el PIB aumentará significativamente lo que también llevará consigo la disminución del paro y, quizá, hasta el estancamiento en el crecimiento de la deuda pública. No son píos deseos los que se formulan sino consecuencias necesarias de las premisas señaladas. Pero estas tendrían que darse, empezando por la correcta (ágil, pero también segura) gestión de los fondos lo que implica su dedicación a finalidades que, de verdad, puedan servir a la transformación de las estructuras administrativas, científicas, educativas, económicas y sociales, que es lo que está explícito en las decisiones políticas europeas sobre ellos[6]. El Gobierno ha centrado sus esfuerzos para propiciarlo en la aprobación del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020)[7], ratificado de forma muy justa por el Congreso de los Diputados y uno de los 39 Decretos-leyes aprobado por el Gobierno de la Nación en 2020 frente a las 11 Leyes aprobadas por el Parlamento. (Por cierto que estas cifras permitirían calificar el sistema actual, real, de gobierno en España como presidencialista y no, tal y como lo dibuja la Constitución, como parlamentario, lo que no deja de ser una anomalía que algún día debería corregirse)[8].

También y desde otro punto de vista este complejo y hasta fatídico 2020 ha permitido contemplar por primera vez el funcionamiento del Estado de las Autonomías y sus mecanismos de adopción y coordinación de decisiones en el ámbito de la salud en el marco de una situación excepcional. El resultado de ello no puede ser juzgado de forma positiva: la ausencia de mando en muchos

6 Vid. dichas finalidades en el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE L 57/17, de 18 de febrero de 2021).

7 En las CCAA también se ha dado este hecho como sucede, en la Comunidad Autónoma de Aragón con la llamada Ley de simplificación administrativa que luego se menciona con algo más de amplitud en el punto 2 del Informe. La palabra simplificación, por cierto, parece hacer fortuna porque también se ha aprobado una Ley de «simplificación», aunque solo «urbanística y de medidas administrativas», en Castilla-La Mancha; es la Ley 1/2021, de 12 de febrero. El fondo de ambas leyes y del RDLey estatal es el mismo; suprimir trámites, aligerar plazos, relajar controles, a efectos de conseguir que los fondos europeos se muevan con facilidad, sobre todo en relación a su llegada al sector privado.

8 Muy recientemente ha podido conocerse el Dictamen que el Consejo de Estado emitió sobre el proyecto de Real Decreto-ley y que no se envió al Congreso de los Diputados para ilustrar en su necesario proceso de ratificación del texto normativo (ex art. 86 CE). El dictamen es

momentos, de coordinación efectiva también en muchas ocasiones y, por supuesto, los enfrentamientos políticos desabridos han sido constantes, los reproches sobre las medidas que se adoptaban (o no se adoptaban) moneda habitual de diálogo político, todo en línea de las inhibiciones frecuentes del poder central y los temores de la mayor parte de las CCAA a adoptar medidas que pudieran ser juzgadas como restrictivas del funcionamiento de las economías locales[9].

La pandemia ha permitido contemplar también un Gobierno dirigiendo una Administración central sanitaria desprovista de mínimos recursos para solventar una situación de crisis pues pronto pudo apreciarse que tras las transferencias en materia de salud a las CCAA, no había quedado masa crítica (para pensar, simplemente) en el aparato central ni suficiente personal tampoco (o personal capacitado) para ejecutar o controlar la ejecución de las decisiones. Bien es verdad que, probablemente, una mayoría política en el Congreso de los Diputados más clara por parte del Gobierno le podría haber ayudado a ser valiente en algunas ocasiones y adoptar un liderazgo del estilo que en un país de estructura de gobierno semejante al nuestro (la República Federal Alemana) ha ejercido la canciller Merkel. Es claro que las estructuras administrativas españolas no estaban (ni están) preparadas para esta situación de lo que hay múltiples

muy crítico con el proyecto gubernamental por muy distintas razones de fondo y forma. En particular creo que lo más valioso del mismo reside en las prevenciones que se sientan en torno a las posibilidades de mala gestión de las subvenciones, motivadas por la supresión de algunos controles tradicionales y supresión motivada por las ganas de propiciar una rápida gestión de los fondos europeos (para propiciar su fácil llegada al sector privado). Es de desear que el Consejo de Estado no sea profeta en sus apreciaciones, aunque no es de despreciar, en absoluto, la opinión del máximo órgano consultivo del Gobierno, que por algo lo es. El Gobierno, por cierto, expresó su opinión posteriormente acerca de que había tenido en cuenta la opinión del Consejo de Estado en el texto definitivo del RDLey.

9 Y en esa misma línea está la improcedente de todo punto llamada al poder judicial (Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia) para ratificar las medidas adoptadas por las Administraciones competentes, con resultados dispares (e incomprensibles para el común de los mortales). Con muy buen sentido el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha planteado una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la normativa reguladora de esa incomprensible, a todas luces, apelación a los Jueces y Tribunales a ratificar medidas adoptadas por las Administraciones competentes. Tengo la impresión de que el éxito acompañará a esa cuestión de constitucionalidad. Posteriormente el RD declarador del actual estado de alarma, suprimió esa llamada al poder judicial pero, claro, solo hasta el 9 de mayo. ¿Continuará después de esa fecha la necesidad de que se ratifiquen judicialmente las decisiones que se adopten en el ámbito de la salud? Pues la pandemia continuará, evidentemente.

ejemplos[10]. En ese sentido, la consideración separada, al margen de toda política sanitaria, de las residencias de la tercera edad ha mostrado una de las peores caras de la tragedia que, formalmente, continúa exactamente igual ahora. La invención del concepto de «cogobernanza» (es maravilloso el juego interesado que se le da al lenguaje) no conseguirá tapar la sensación de deficiente gobierno que queda tras la primera prueba que, de verdad, ha sufrido el Estado de las Autonomías[11]. Ojalá que en algún momento surja una Comisión (independiente) que analice en profundidad todo lo sucedido y recomiende medidas eficaces para evitar una repetición de lo vivido. No tengo excesiva confianza en que tal Comisión aparezca (ya debería haberlo hecho, por supuesto) ni, por tanto, que ese trabajo tan necesario para el país se desarrolle, pero es algo que, aun sin convicción, se debe desear con toda la fuerza posible, que suceda.

2. El régimen local ha pasado desapercibido. La anécdota de la resistencia a los propósitos del Gobierno de utilizar los remanentes de las entidades locales que los poseían

Hablar en este contexto de qué es lo que ha sucedido con el régimen local y, además, valorarlo es inútil. Sustancialmente no ha pasado nada[12], excepto una manifestación más, en nuestro ámbito, de decisiones erróneas, en ese caso en relación a la utilización de los superávits retenidos de los Ayuntamientos, que ocasionaron una rebelión completamente razonable de buena parte de las

10 Es conveniente recordar aquí, en relación a lo que se está indicando en el texto, que la enteca estructura administrativa del Ministerio de Sanidad debió ser reformada mediante el Real Decreto 722/2020, de 12 de enero, para crear la Secretaría de Estado de Sanidad (vid. BOE núm. 209, de 3 de agosto de 2020). A todas luces esa reforma no fue suficiente para remediar los problemas mencionados.

11 Un magnífico resumen y comentario de las medidas adoptadas en 2020 para lucha contra la pandemia en el libro de V. ÁLVAREZ GARCÍA, *2020, el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021, 153 pp. En él son examinados de forma eficiente y clarificadora los distintos estados de alarma proclamados a lo largo de 2020 y las medidas que contienen. Es conveniente recordar que en el momento en que se concluye este Informe general (5 de marzo de 2021) el país sigue en estado de alarma, pues la prórroga acordada en noviembre de 2020 del estado de alarma acordado el mes anterior, lo lleva hasta el día 9 de mayo de 2021. Todavía algo más de dos meses por delante.

12 En el plano de la jurisprudencia constitucional remito a los comentarios que en este número realiza José Luis Reverter Valls sobre dos sentencias, así como las menciones generales que se realizan sobre la labor del TC en los distintos informes sectoriales publicados en este número del Anuario.

entidades locales del país que, finalmente, consiguieron revertir las iniciales propuestas del Gobierno[13] llegándose hasta negar la ratificación en el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley donde se contenían las medidas combatidas[14]. En ese marco hay que destacar la fuerte crisis que sufrió la Federación Española de Municipios y Provincias, por la alineación de su Presidente con las tesis gubernamentales dado que fue su voto de calidad quien permitió presentar como favorable la opinión de la FEMP a los propósitos del Gobierno dada la situación de empate a la que se llegó en la votación de su órgano de dirección. Igualmente y en el plano puramente local debe recordarse el papel nacional que jugó el Alcalde de Zaragoza, encabezando, junto al Alcalde de Madrid, las protestas. Finalmente el Gobierno suspendió las reglas fiscales para 2020 y 2021 acudiendo a la cláusula de excepcionalidad presente en la Ley de estabilidad de 2012, lo que significa, en el plano que tratamos, la posibilidad de libre utilización por las entidades locales de los remanentes que posean. Ello ha llevado consigo como consecuencia, también, la no necesidad de aprobación parlamentaria de un techo de gasto lo que ha facilitado, finalmente, la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

13 El propósito gubernamental explicitado en el verano de 2020 era que los Ayuntamientos con superávit lo cediesen durante un plazo de 10-15 años al Gobierno que les compensaría con un anticipo del 35% de sus ahorros entre 2020-2021 y a fondo perdido. Todo se apoyaba en la regulación de la Ley de estabilidad y sostenibilidad financiera de 2012 (que no se quiso modificar) que impedía a los Ayuntamientos hacer uso de sus superávit, cosa que ya había sido objeto de fuertes críticas en años precedentes. Eso, entre otras cosas, dejaba fuera de juego a los Ayuntamientos, como el de Zaragoza, que no tenían remanentes y que, por tanto, no podrían acceder a ningún anticipo que les ayudara a equilibrar sus cuentas, fuertemente desarboladas por la situación de pandemia. Posteriormente hubo ofrecimientos del Gobierno para incrementar las cantidades puestas a disposición de los Ayuntamientos, pero la rebelión había alcanzado un punto tal que solo podía desembocar en la derrota parlamentaria de los propósitos gubernamentales tal y como se narra a continuación en el texto.

14 Se trataba del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. El debate tuvo lugar en la sesión de 11 de septiembre de 2020 y solo fue apoyado por los GGPP correspondientes con el Gobierno de Coalición (Socialista y Podemos) y también por el voto en solitario del diputado de Teruel Existe, que continuaba de esta forma su acostumbrado y esperado apoyo durante la legislatura a las medidas gubernamentales. El resto de GGPP votaron en contra. Consiguientemente, el Real Decreto-ley quedó derogado (vid. la publicación en el BOE núm. 243, de 11 de septiembre de 2020, de la «Resolución de 10 de septiembre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales»).

3. El significado de la aprobación, tras mucho tiempo, de una Ley de Presupuestos para 2021. La práctica desaparición de la actuación legislativa de las Cortes Generales sustituida por la acción del Gobierno aprobando Decretos-ley

Porque, efectivamente, uno de los hechos más notables producido en el infausto año 2020 es que, por fin, el país se ha dotado de una Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, tras varios años sin que este hecho hubiera podido tener lugar. Desde el punto de vista de enfoque de las políticas públicas ello es una buena noticia, sin ninguna duda, y así ha sido valorado en general. Todo ello aunque no se ignore, ni por un momento, que en los momentos de crisis económica la puesta en marcha de la Ley de Presupuestos por el Gobierno puede desarrollarse de tal manera que, al final del ejercicio presupuestario, esa ejecución guarde escaso parecido con lo que inicialmente se votó por el Parlamento y ello por las modificaciones que muchas partidas presupuestarias sufren en función de las distintas necesidades que se van presentando. Eso ya pudo ser contemplado en los años posteriores a la crisis económica oficializada en 2008, lo que sucedió todavía más agudamente cuando se demostraban equivocados los datos de partida con los que el Gobierno de turno había confeccionado el respectivo proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dentro de un año podrá comprobarse la exactitud de lo que, aventuro con bastante seguridad personal, también sucederá así[15].

La Ley de Presupuestos acompaña a otras 10 leyes aprobadas por las Cortes Generales en 2020. No llega a una por mes (si se descuentan las acostumbradas vacaciones parlamentarias, sí que se alcanzaría ese promedio). Frente a ese magro número destacan los 39 Reales Decretos-ley aprobados. La comparación de las cifras ya permitiría omitir cualquier otro tipo de comentario pues es suficientemente gráfica por sí misma. Es claro que se continúa, acrecentada, la tónica que ya llevaba una docena de años contemplándose y que sin excepción ha sido criticada por los comentaristas jurídicos y políticos más serios y equilibrados. Sin duda alguna el Parlamento no ocupa en España el papel central de la actividad política ni hay signos de que lo vaya a ocupar en el próximo futuro. La

15 La situación que indico llegó hasta el Tribunal Constitucional. Remito, así, a la STC 206/2013 en la que se trataba de la impugnación de una Ley de Presupuestos (correspondiente al Gobierno socialista presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero, se trataba de la Ley de Presupuestos para 2009) por los diputados del primer partido de la oposición precisamente por reputar falsos los datos de partida de la Ley impugnada calificándose por los impugnantes la situación de «arbitraria». Efectivamente, el Gobierno partió para confeccionar los presupuestos de una previsión de elevación del PIB del 1% cuando los analistas económicos preveían justamente lo contrario: una caída del 0,9%. Como constató

situación de crisis explica, bien es verdad, una parte de esa realidad, pero no es la única explicación. Y ello porque la crisis ya tradicional está, en la presente legislatura, inmersa en una fragmentación política como no se ha conocido en la corta historia de la joven democracia española tras la Constitución de 1978. Fragmentación del espectro político como fenómeno que va acompañado por el paradójico hecho de que algunas opciones políticas se sitúan fuera del sistema (por populistas o independentistas) y, sin embargo, son decisivas para la formación y pervivencia del Gobierno. No es una situación la que se vive, precisamente, de manual elemental del sistema político, pero explica los resultados cuantitativos reseñados y la ausencia del Parlamento de las grandes decisiones adoptadas, dada su incapacidad para alcanzar mayorías que sustenten claras formas de legiferación ante lo que, parece obvio, el vacío solo lo puede rellenar el Gobierno mediante el recurso a la legislación excepcional (el Decreto-ley). La situación, obvio es también decirlo, es cómoda para el Gobierno que pese a las discrepancias entre sus componentes no ha pasado una sola situación realmente crítica, pues las trifulcas entre los socios se han quedado, hasta ahora, en el ámbito de la verbalización[16]. Y la prueba de la comodidad estriba en el amplio número de Decretos-ley ratificados por el Congreso de los Diputados, pues la negativa a tal ratificación no ha pasado de la anécdota (aunque sea de significación, por lo traumático, para la situación del régimen local en España como ya ha sido comentado anteriormente).

Otra manifestación de lo que indico es que la agenda legislativa parlamentaria se congela o, diciéndolo con algo de indulgencia, se retrasa sobremanera. Un ejemplo bien significativo de lo que refiero lo proporciona el Proyecto de Ley de Cambio Climático y de Transición Energética. Aprobado por el Gobierno a finales de mayo de 2020 (después de que hubiera transcurrido algo más de un año desde que se hiciera público el Anteproyecto y se sometiera a información pública a partir de febrero de 2019), solo conoció el debate de

el TC, finalmente hubo caída del PIB, sí, pero esta llegó nada menos que al 3,7% lo que le sirvió, además de otras razones, para rechazar el argumento de arbitrariedad dirigido contra la Ley de Presupuestos para 2009 (perfectamente podría haberse concluido en lo contrario, apunto sin el más mínimo ánimo de llevar a cabo una crítica jurídica de la situación). Estudio los curiosos hechos en mi trabajo «Norma, Economía y Lenguaje en el derecho de la crisis económica. El control judicial de la actividad administrativa en la economía. Algunas reflexiones», en Documentación Administrativa n.º 1, 2014. Tengo una razonable seguridad (no intuición solamente) de que esta situación volverá a vivirse en los próximos años y presupuestos.

16 Esta cada vez más de grueso calibre, bien es verdad, lo que permite anticipar situaciones más críticas en el próximo futuro.

totalidad en torno a una enmienda de devolución del Grupo Parlamentario de Vox que fue rechazada por el resto de Grupos Parlamentarios. Pero eso no hizo que se iniciara el trabajo parlamentario de elaboración de la Ley. Al finalizar el año, el 11 de diciembre de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó su tramitación urgente. Al concluir la redacción de este informe, el 5 de marzo de 2020, no hay noticia de en qué se ha traducido esa urgencia, aunque se escucha o se lee en distintos medios de comunicación que está funcionando la ponencia parlamentaria. Y lo cierto es que nos encontramos ante un Proyecto de Ley que, al margen de sus contenidos finales, parece necesario que sirva para desarrollar un debate sereno y, consiguientemente, una adopción de medidas razonables ante la fuerte situación de crisis climática que se vive en el planeta[17].

4. La evolución del número de empleados públicos en España y Aragón. Se consolidan las tendencias ya detectadas en relación a los tres últimos años

En 2020 ha podido volver a constatarse el aumento del número de empleados públicos a nivel nacional, tal y como viene sucediendo desde 2017, una vez superado el fuerte freno que se pudo contemplar entre 2012-2014. Eso da lugar a un crecimiento sostenido del porcentaje que en 2018 fue del 0,25%, en 2019 del 0,49% y ahora, en 2020, del 0,61%, siempre dicho porcentaje con relación a las cifras de empleados públicos a 1 de enero de 2008, que es la fecha que siempre se toma como referencia en este Informe general. Esta fecha de 2008 es significativa no solo, obviamente, por ser la del origen de esta Revista sino también por ser ese año cuando se va a oficializar la última crisis económica (antes de la que lleva consigo la pandemia y que ya se está viviendo ahora), lo que llevará consigo, entre tantos efectos, las fuertes reducciones del número de empleados públicos que se vivieron unos años más tarde, consecuencia de las sucesivas medidas restrictivas adoptadas para luchar contra la crisis. De forma coherente con lo dicho, es una fecha más que útil para llevar a cabo, año tras año, la aportación de novedades y las consiguientes reflexiones que se contienen en este Informe general.

Los porcentajes de crecimiento reseñados lo son en cuanto al número global de empleados públicos; obviamente hay que señalar distintas particularidades según las diversas Administraciones Públicas que se tienen en cuenta para

17 Remito a las consideraciones expresadas sobre el Proyecto de Ley citado en mi trabajo publicado en la Tribuna de la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, «Legislar sobre cambio climático», 48, 2021.

concluir en ese número global. Y dentro de las mismas hay que decir que parece significativo en el último año el crecimiento del número de empleados públicos de la Administración General del Estado, aunque todavía está bastante lejano del que tuvo en 2008 y resulta muy difícil pensar que pueda alcanzarlo en algún momento; no será, desde luego, en el medio plazo.

Al lado de ello hay que indicar que continúa, imparable, el crecimiento del personal de las Administraciones de las CCAA. Ya hay en ellas casi un 8% más que en 2008 de empleados públicos, lo que resulta notablemente curioso si se tiene en cuenta que no se ha producido en este lapso de tiempo ningún aumento competencial que sea mínimamente significativo. Dejo al juicio de otros (tengo el mío propio, evidentemente, y no es positivo de manera general) si ese aumento más que singular se ha traducido en una mayor eficacia en el servicio público que toda Administración debe cumplir.

En el ámbito de las Administraciones locales destaca en las cifras de este año una caída importante del número de empleados públicos dependientes de los Ayuntamientos (lo que hace que se pueda contabilizar que desde 2008 su número ha disminuido cerca del 10%) mientras que se produce un minúsculo aumento en los que dependen de las Diputaciones Provinciales lo que no evita constatar, nada menos, que una caída global de más del 21% en los empleados públicos dependientes de ambos tipos de entidades locales. La contemplación de los empleados públicos de las entidades locales enseña muy bien, casi mejor que cualquier otra consideración, la posición que la Administración Local tiene en nuestro país: de algo más de 620.000 empleados públicos en 2008 se ha pasado a fecha 1 de julio de 2020 a alrededor de 550.000 con ausencias muy notables –es mi percepción personal– en los altos funcionarios sobre todo (los directivos públicos, si existiera esa categoría formalmente en las estructuras de nuestra Administración Pública), que son los que pueden dar el signo personal de gestión a una organización pública.

Es difícil saber qué sucederá en el futuro en esta cuestión. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 recogen la posibilidad de formular una muy amplia oferta de empleo público por parte de la AGE y algo relativamente parecido hay que decir de la intención de las CCAA y de las grandes entidades locales mostrada en la mayor parte de sus presupuestos conocidos. Pero en algún momento habrá de notarse en este concreto sector el aumento desaforado de la deuda pública que ha existido en 2020 y es fácilmente imaginable que una de las recetas que se adoptarán será (al margen de la muy probable reducción, o solo contención, en algún momento del salario de los empleados públicos) la de la aprobación de medidas destinadas a restringir el crecimiento de los empleados

públicos. Eso sucedió en la crisis oficializada en 2008 y no hay motivos para dudar que algo semejante volverá a acontecer aunque, quizá, para comenzar sus efectos en 2022 o, más bien, en 2023 y no todavía este año de 2021.

Por su parte las Universidades continúan con el crecimiento constante y sostenido de su personal lo que permite apreciar que, en meras cifras, existen hoy un 61% más de empleados públicos dependientes de ellas que en 2008 si bien es necesario hacer dos breves consideraciones sobre el particular. La primera que no hay que olvidar nunca que entre 2011 y 2012 accedieron al Registro de Personal algunos empleados de las Universidades públicas que antes no eran contabilizados allí. Y la segunda que, dada la fuente de conocimiento que se toma, no es posible discernir, en el caso de los profesores, las distintas categorías de estos y es fácil sospechar (y en muchos casos constatar fehacientemente) el amplio número de personal subempleado con remuneraciones bajísimas (profesores asociados y otros, en los que recae buena parte del peso de la enseñanza universitaria cosa que, normalmente, es ignorada por la sociedad) que dan lugar a ese crecimiento ciertamente más que significativo.

Pues bien, con base en los datos que presenta periódicamente el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, se ofrece en el siguiente cuadro n.º 1 una visión de la evolución del empleo público en España en los últimos doce años:

CUADRO N.º 1
Personal al servicio de las Administraciones Públicas. España
(Evolución de 1-1-2008 a 1-7-2020)

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

Fecha	AGE	Universidades	CCAA	Aytos.	DDPP	TOTAL
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
1-7-2020	**515.931**	**159.662**	**1.369.225**	**488.786**	**64.847**	**2.598.481**
% 08-20	**-8,13%**	**+61,05%**	**+7,94%**	**-9,63%**	**-21,18%**	**+0,61%**

Fuente: Diversos números del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y elaboración propia. (El resalte tipográfico es mío).

A continuación me refiero a lo que con la misma fuente (el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas) puede observarse en cuanto a la situación del empleo público en Aragón. Las tendencias aquí son ligeramente distintas (en algún caso lo son bastante) en relación a la situación general española. Así, por ejemplo, el cuadro n.º 2 nos permite constatar cómo la AGE sigue la tendencia de disminución de sus efectivos también en Aragón, pero con un porcentaje de caída (-12,81%) mucho mayor que en el caso del Estado (que es de -8,13% como acabamos de ver). Justo lo contrario de lo que es dable observar en lo relativo al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en la que el porcentaje de crecimiento de sus empleados públicos (+28,10%) es auténticamente espectacular y casi cuadruplica el global del Estado (+7,97%) lo que es, ciertamente espectacular, aunque no sorprendente porque esta tendencia creciente ya se había venido observando en los últimos años por lo que, de seguro, responde a decisiones políticas firmes y continuadas. Y en relación a las competencias de la Comunidad de Aragón puede decirse lo mismo que ya se apuntó en relación al movimiento global: ese aumento se produce sin que se haya elevado en lo más mínimo el nivel competencial de la Comunidad Autónoma.

El mismo elemento de distinción aparece en cuanto a los empleados dependientes de las Administraciones Locales. En el cuadro n.º 1 ha podido apreciarse el muy fuerte descenso tanto de empleados dependientes de los Ayuntamientos (-9,63%) como de las Diputaciones Provinciales (-21,18%). Pues bien, en el caso aragonés se ha producido en el período temporal considerado (2008-2020) un ligero aumento, muy pequeño (+ 0,93%, la cifra es global para Ayuntamientos y Diputaciones) pero en cualquier caso significativo porque se opone a la tendencia general observable en el país.

Finalmente la Universidad de Zaragoza también recoge un aumento de su personal (+ 63,64%) ligeramente superior al estatal (+61,05%) valiendo para explicar dicho crecimiento el mismo tipo de comentario que, en general, se ha hecho anteriormente para el conjunto del personal dependiente de las Universidades públicas españolas.

CUADRO N.º 2
Personal al servicio de las Administraciones Públicas en Aragón
(de 1-1-2008 a 1-7-2020, números anuales
por Administraciones Públicas y variación porcentual)

Fecha	AGE	Comunidad	Admón. 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
1-7-2020	**21.162**	**51.922**	**18.302**	**6.338**
% 2008-2020	**-12,81%**	**+28,10%**	**+0,93%**	**+63,64%**

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

Por otra parte es obvio que los empleados públicos existen para servir a la población, proporcionarle los servicios generales (justicia, defensa, relaciones exteriores) y más 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 n.º 3 con referencia a porcentajes y en relación tanto a las cifras globales de España como a las concretas de Aragón:

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

	ESPAÑA			ARAGÓN		
Fecha	**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%**
2020	**47.450.795**	**2.598.481**	**5,47%**	**1.329.391**	**91.386**	**6,87%**

Fuente: las informaciones proporcionadas por el Padrón de habitantes –vid. cuadro n.º 4– y el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas –vid. cuadros n.º 1 y 2–, todo ello con mi propia elaboración.

El aumento de la población en España en el conjunto del período 2008-2020 (un 2,72% gracias, sobre todo, al aumento reflejado en 2020, remito a los porcentajes que aparecen en el cuadro n.º 4) se corresponde también con el ligero aumento del número de empleados públicos (los correspondientes a todas las Administraciones Públicas), por lo que la proporción estudiada se mantiene

prácticamente inmutable (del 5,50% al 5,47%) siendo observable, además, que ha tenido escasas oscilaciones durante los doce años mencionados[18].

Por el contrario la situación en Aragón es muy distinta. La población total ha aumentado ligerísimamente (un 0,18%, y ello debido al aumento de 2020, si no, sería negativa la evolución global); 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 6,87%). Una fácil conclusión es la del superior peso relativo del número de empleados públicos en Aragón en relación al que existe a nivel nacional[19]. 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 (social 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 y eficiencia del gasto en ese sentido y otras cuestiones del mismo (máximo) interés[20]. Debo hacer constar, por cierto, que los comentarios que hago en relación a la relación población-empleados públicos en 2020 son exactamente los mismos (variando los porcentajes, variación no significativa) que los que realicé en 2019. Nada nuevo que decir porque la tendencia es absolutamente semejante y parece más que consolidada.

18 Soy consciente de que las cifras de población tienen la fecha de referencia de 1 de enero (de 2020) y las de empleados públicos de 1 de julio (de 2020). Pero ello no va contra lo correcto del método empleado porque las diferencias hipotéticas que de ello podrían deducirse, son mínimas y, sobre todo, lo importante es observar la evolución al cabo de los años de las tendencias que indico. Esos años son doce en este cuadro y en el resto de cuadros que se reflejan en el Informe.

19 Debiendo recordarse aquí las cifras del cuadro tercero: 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.

20 Una variación del 1,4% (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 (1,4% 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.

II. LA SITUACIÓN EN ARAGÓN TAMBIÉN ESTÁ IMPREGNADA POR LA PANDEMIA. DESARROLLO, SIN ESPECIALES TENSIONES, DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO EN LAS DOS PRINCIPALES INSTITUCIONES ARAGONESAS CON UNA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CIERTAMENTE ESCASA. UN LIGERO AUMENTO DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN Y EL CIERRE DEFINITIVO DE LA CENTRAL TÉRMICA DE ANDORRA

Lo mismo que ha sucedido en España (vid. punto I) debe predicarse de Aragón. También aquí la pandemia ha sido el referente constante de las actuaciones y, en consecuencia, el trabajo de las distintas instituciones –sobre todo del Gobierno de Aragón por poseer las competencias sobre salud– ha estado y sigue estando centrado en ella. Eso lleva consigo, lógicamente, que prácticamente no haya existido actividad legislativa en el ámbito de las Cortes de Aragón y que determinados proyectos que, se suponía, iban a llegar pronto a las Cortes (como el relativo a la sustitución del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, ICA) se hayan retrasado sobremanera (más tarde se realiza un comentario sobre esta cuestión).

También en el ámbito del Gobierno de Aragón hay que señalar que se produjo una dimisión relacionada estrechamente con la pandemia, como fue la que llevó a cabo la Consejera de Salud tras desafortunadas –e incomprensibles– declaraciones. Le sucedió en el puesto la Sra. Sira Repollés, lo que permitió volver a leer y escuchar el apellido «Repollés» en el ámbito institucional de la Comunidad Autónoma, y de esa forma recordar a un extraordinario Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza (Florencio Repollés, el padre de la Consejera), prematuramente muerto por desgracia (en 1986) lo que, en unión de otras circunstancias, fue el pórtico a un período que políticamente será recordado como el más negro en la joven historia de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En todo caso lo que puede subrayarse en relación a las dos instituciones políticamente más importantes de la Comunidad Autónoma de Aragón (el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza) es la tranquilidad y estabilidad institucional existente. Las características de gobierno pluripartito en ambas instituciones (cuatripartito, nada menos, en el ámbito del Gobierno de Aragón) no han trasmitido la mínima tensión (al menos apreciable desde el exterior) a las pautas de gobierno. Aragón y su capital Zaragoza son una auténtica balsa de aceite política lo que, sin duda, agradecen los ciudadanos aragoneses y zaragozanos, fuertemente hartos de las pugnas sin sentido y los defectos de conducción

de la política global del país en materia de salud que ya se han resaltado en el apartado I de este Informe general[21].

En todo caso y en el plano puramente personal relacionado con la pandemia, conviene recordar que figuras relevantes de la política, como el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, el Alcalde de Zaragoza y el Presidente de la Diputación Provincial de Huesca, contrajeron el COVID-19 con distintos grados de gravedad aunque los tres superaron, felizmente, la enfermedad.

Debe concluirse este punto con mención de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 39, de 23 de febrero de 2021)[22]. Ley de tramitación rapidísima (se declaró la urgencia para ello) y cuya lectura permite deducir la importancia que las Cortes de Aragón le dan para la transformación del modo de funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma. Cuestión que habrá de observarse atentamente porque en la mayor parte de su contenido, el enmarque que produce la legislación básica de procedimiento administrativo deja las cuestiones fundamentales en el mismo estadio que ya existía antes de promulgarse la Ley aragonesa. Lo que sí se deduce del texto legal es que se suprimen muchos trámites controladores en sectores significativos de la acción administrativa (como las subvenciones) y que se va a iniciar un proceso bastante intenso de confección de informes, documentos, propuestas... para desembocar en nuevas Leyes de simplificación administrativa, lo que mantendrá ocupados a un buen número de funcionarios durante los próximos años.

Su aplicación a las entidades locales aragonesas es bastante débil por el mismo contenido de la Ley, primero, y por el ya repetido papel de la legislación básica sobre procedimiento administrativo, después[23]. Muy probablemente debe-

21 Una buena prueba de la tranquilidad política se indica en el texto lo constituye la aprobación de los presupuestos de las dos principales instituciones aragonesas. El presupuesto general de la Comunidad Autónoma se aprobó en tiempo hábil por la Ley 4/2020, de 30 de diciembre (BOA núm. 258, de 31 de diciembre) con una cantidad record de 7.253.869.134,89 euros. El del Ayuntamiento de Zaragoza, ya bien entrado el año, en la sesión de 4 de marzo de 2021, justificando el retraso en la concreción de ayudas (que no llegaron) del Gobierno de la Nación, y por un montante también muy importante de 824,3 millones de euros.

22 Vid. lo que se dice sobre el Real Decreto Ley 36/2020, con el que conecta esta Ley y otra de título bastante semejante de la Comunidad de Castilla-La Mancha y coetánea en su nacimiento a la aragonesa (un día de diferencia). Todo ello en el apartado I del trabajo, nota 7.

23 Cfr. la disposición adicional sexta de la que se deduce ese papel no capital, para las entidades locales, de esta Ley.

remos volver a algunas consideraciones sobre el texto (y su desarrollo normativo, organizativo y de gestión) en futuros Informes generales.

1. Dos textos legales en formación. Su importancia para el régimen local aragonés. La plena consolidación del modelo comarcal aragonés

Decía en la introducción a esta parte que la pandemia ha marcado toda la actividad política y jurídica en Aragón, como en el resto de CCAA. Y ello es completamente natural si se piensa, otra vez, en el número de muertos, infectados, su traslación al ámbito de la economía y a los mismos comportamientos sociales. Ello lleva como consecuencia que algunas iniciativas normativas que podrían, sin duda, señalarse como urgentes (por distintos motivos) para el régimen local aragonés, se hayan retrasado sobremanera, aunque siempre es aventurado indicar que el retraso responda únicamente a la situación de pandemia.

El primer caso que quería citar es el relativo al todavía llamado Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (ICA). En pasados Informes generales tuve ocasión de referirme a los fuertes trastornos sociales (manifestaciones contrarias al mismo acompañadas del rechazo a pagar el impuesto por bastantes zaragozanos, etc.) que la situación generó[24]. Eso llevó, incluso, a la creación de una «Comisión especial de estudio sobre la aplicación del ICA en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma» en el seno de las Cortes de Aragón, Comisión que presentó sus conclusiones en marzo de 2019 publicándose estas en el BOCA núm. 326, de 13 de marzo de 2019. Pues bien, esas conclusiones, en las que estaba explícita la necesidad de proceder a algunas modificaciones normativas sobre la regulación en vigor, han tardado casi dos años en trasladarse a un Proyecto de Ley. Se trata del Proyecto de Ley de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (vid. en BOCA núm. 99, de 5 de enero de 2021).

Cambia el nombre del Impuesto (pero mantiene su naturaleza jurídica, no obstante, pues hubo voces que postularon su transformación en una rara mezcla de impuesto y tasa aun cuando la Comisión nombrada recomendó, con toda razonabilidad, que mantuviera su naturaleza impositiva) y es, además, objeto de un texto legal especial, separándose así de la tradición que se seguía desde 1997 (la primera ley aragonesa de saneamiento y depuración de aguas residuales es

24 Esos trastornos sociales cesaron completamente, aun con la misma legislación a aplicar, a partir de mitad de 2019, coincidiendo con la formación del gobierno cuatripartito.

de ese año) de insertar el tributo dentro de la regulación general sobre la materia[25].

Hay otras novedades dentro de un proyecto de ley espectacularmente amplio en preceptos en relación a la materia que se trata. Quizá la más significativa sea la supresión de un régimen especial para Zaragoza; no quiere decir que este no exista, que existe, pero se suprime del articulado cualquier mención a una situación especial de la capital de Aragón aun cuando se mantiene la bonificación del 60% del tributo bien que ahora se le llame coeficiente reductor (del 0,4%) y se vincule a la reducción que opera también para otros (escasísimos) municipios aragoneses.

El resultado, en términos cuantitativos, de la nueva iniciativa legislativa (que se aprobará, sin duda, cuando haya concluido el procedimiento de elaboración parlamentaria, pues el Gobierno que envía el texto a las Cortes de Aragón goza de una más que sólida mayoría en las Cortes de Aragón) será muy probablemente una reducción sustancial de la recaudación del Impuesto (la introducción de tramos en los usos domésticos y los componentes fijo y variable que se establecen para ellos es una de las causas de la reducción que indico) con lo cual serán los fondos de la Comunidad Autónoma, provenientes del presupuesto anual, los que tendrán que enjugar ese déficit. Cosa contraria al principio de recuperación de costes, como es evidente, aunque el Proyecto de Ley indica que se vincula al mismo y nombra, incluso, la Directiva Marco de Aguas de 2000 en relación a dicho principio lo que, con el resultado cuantitativo que indico, parece ciertamente excesivo o, incluso, cínico. En suma y como es obvio, serán los ciudadanos los que asumirán el coste del mantenimiento de la depuración en una (más pequeña) parte que antes como consumidores, y en otra parte (mayor que antes) como obligados tributarios de las distintas fuentes con las que se nutre el presupuesto de la Comunidad. El tiempo dirá si es posible económicamente mantener esta dualidad, en lo que mucho tendrá que ver la casi segura consolidación fiscal, mucho más que previsible, que tendrá lugar a partir de 2022 o 2023, debiendo indicarse que, según el Proyecto de Ley, la entrada en vigor del nuevo Impuesto se producirá con fecha 1 de enero de 2022.

25 Estudio pormenorizadamente la historia (y presente) del régimen jurídico de la depuración y saneamiento de aguas residuales en Aragón en mi trabajo «La evolución normativa del saneamiento y depuración de aguas residuales en Aragón. Una pequeña crónica (1997-2020)» en las pp. 33-72 de B. SETUÁIN MENDÍA (dir.) *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2020.

Por otra parte sigue en tramitación un texto del que ya se dio noticia en el Informe correspondiente al año 2019: el Anteproyecto de Ley regulador del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Es un documento en el que deberían ponerse esperanzas a efectos de conseguir una mayor dotación económica de las entidades locales aragonesas proveniente de los presupuestos autonómicos. Dada la tramitación (información pública y otros pasos) que está sufriendo actualmente, no se espera que llegue a las Cortes de Aragón antes de mayo de 2021 con lo que, quizá, sería posible su entrada en vigor para el 1 de enero de 2022. En todo caso y al margen de los plazos y trámites, lo más importante será comprobar, cuando se conozca su redacción final, si con el mismo se va a proceder a una mejora financiera que pueda calificarse como efectiva, sustancial, no anecdótica, de la situación de los municipios aragoneses. Sin duda será materia de necesario tratamiento para el Anuario correspondiente al año 2021.

Concluyo este punto indicando que el BOA núm. 138, de 14 de julio de 2020, recoge la Orden PRI/590/2020, de 26 de junio, por la que se dispone dar publicidad a la disolución de la Mancomunidad Central de Zaragoza. La causa radica en que, por fin, se constituyeron los órganos de la Comarca Central de Zaragoza, con lo que se pudo acordar por el Consejo de la Mancomunidad Central de Zaragoza su disolución. El camino ha sido, ciertamente, lento, pero el significado de cuanto se dice es que el mapa comarcal aragonés ha concluido, aun con varias décadas de retraso a cuando fue imaginado. Ahora se trata de observar el funcionamiento –que, de seguro, será muy complejo dadas las características que tiene el nuevo ente local– de la Comarca Central de Zaragoza [26].

2. La evolución de la población en Aragón. Ligera elevación del conjunto de la población en la Comunidad Autónoma y continuación, levemente matizada, de las tendencias de disminución en la provincia de Teruel.

Quizá lo más notable del último año sea la superación a 1 de enero de 2020 de la población de la Comunidad Autónoma de Aragón respecto a la que tenía en 2008. El aumento es leve, del 0,18%, pero lo es. Obviamente sigue chocando fuertemente esa ligerísima elevación con la más nítida del conjunto del país. Muy probablemente el aumento en Aragón se debe a una cierta recuperación en la llegada de la inmigración estando por ver qué puede suceder en el año 2020 dada

26 Vid. en el Anuario Aragonés del Gobierno Local de 2019 (núm. 11, 2020) el trabajo de R. SALANOVA ALCALDE, «La Ley 8/2019, de 20 de marzo, de creación de la Comarca Central», pp. 421 y ss.

la situación de pandemia existente. Parece previsible que ese aumento haya podido detenerse pero no hay forma de conocerlo fehacientemente todavía[27]. Y tampoco es posible conocer el impacto de los numerosos fallecimientos habidos en las cifras globales poblacionales. Dentro de un año la valoración sobre lo que se intuye que ha sucedido, podrá realizarse con números claros e indiscutibles.

Contempladas las cifras separadamente, algunas de ellas siguen siendo deprimentes como las relativas a la provincia de Teruel, donde se ha producido una elevación testimonial de habitantes (39) que no tiene capacidad para trastocar la curva descendente que hace que ahora, a 1 de enero de 2020, la población de la provincia tenga un descenso, en relación a 2008, de nada menos que del 8,30%. Parece que no hay manera de revertir esa tendencia implacable pese a las inversiones repetidas año tras año provenientes del Fondo Especial de Inversiones para Teruel y que, aun muy sustantivas económicamente, no han podido dar la vuelta al fenómeno constante de pérdida de población (el «vaciamiento», como se dice ahora, de la España interior). Está por ver los efectos de la acción que una candidatura específica (Teruel Existe) pueda lograr en el Congreso y en el Senado[28]. Esperemos, también en este tema, al año que viene para emitir un juicio dado que no existen todavía datos mínimamente significativos para emitirlo. La candidatura, como indico en el apartado 1 del Informe general, viene apoyando sistemáticamente todas las iniciativas del Gobierno, luego es de esperar que ello tenga alguna recompensa sustantiva para la provincia. Ojalá sea así.

En la capital de la provincia, Teruel, ha habido una ganancia de unos 350 habitantes lo que conduce a un 3,43% de aumento de la población en relación a la que existía en 2008. No son, en cualquier caso, cifras para alardear pues una capital de provincia española con ese escasísimo número de habitantes (36.240) y teniendo en cuenta cómo muchos de ellos son explicables en razón a los

27 Los primeros datos indicativos de la tendencia, son bien significativos de una tendencia a la reducción de población. Así, a principios de marzo de 2021 se ha hecho público un informe (aplicable a España y, por ende, a Aragón) que denota una muy fuerte reducción de los nacimientos (por encima del 22%) en diciembre (de 2020) y enero (de 2021) en relación a las cifras de un año antes. Completamente lógico pero anunciador, quizá y en unión de otras causas, de una significativa reducción de población que acabará de comprobarse cuando en diciembre de 2021, como es tradicional, se hagan públicas las cifras del Padrón relativas a 1 de enero de 2021.

28 Sobre el significado del éxito electoral de la candidatura «Teruel Existe» remito a las consideraciones que dedico en el Informe general correspondiente a 2019 (AAGL n.º 11). Igualmente al estudio específico de R. CHUECA RODRÍGUEZ, «Las elecciones locales de 2019 en Aragón: más vaivenes que cambios, de nuevo por el momento», en las pp. 233 y ss. del mismo número del Anuario.

servicios públicos anejos a la capitalidad, no invitan a un excesivo optimismo, pero debe constatarse el aumento y desear que se consolide para el futuro.

La tónica negativa ha conocido este año también una ligera inflexión con lo sucedido en la provincia de Huesca apareciendo 2.000 habitantes más en esa provincia según las cifras del Padrón. Eso conduce a una reducción más contenida de la pérdida porcentual de población que sufre (-1,15%) y en esa tendencia positiva también acompaña lo sucedido en la capital de la provincia donde el crecimiento de 800 habitantes permite alcanzar en los doce años examinados en este Informe general un aumento porcentual total del 5,55%.

Por otra parte es claro que las mejores cifras de todas las que se ofrecen corresponden a la provincia de Zaragoza y a su capital. En la provincia se ha producido una ganancia de casi 8.000 habitantes en el último año, lo que lleva consigo un aumento porcentual del 1,80% en los doce años considerados. Casi 7.000 de ellos corresponden a la ciudad de Zaragoza, lo que le hace alcanzar un aumento del 2,36% de porcentaje para dicho período temporal.

Todo lo que se ha indicado en los párrafos anteriores puede observarse gráficamente en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 4
Evolución de la población en España de 2008-2020, 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

Fecha	España	Aragón	Hu (P)	Hu (C)	Te (P)	Te (C)	Za (P)	Za (C)
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
2020	**47.450.795**	**1.329.391**	222.687	53.956	134.176	36.240	972.528	681.877
% 08-20	**+ 2,72%**	**+0,18%**	-1,15%	+5,55%	-8,30%	+3,43%	+1,80%	+2,36%

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 1147/2020, de 15 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 2020 (BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020). Los resaltes tipográficos son míos.

3. El cierre definitivo de la Central Térmica de Andorra y el largo camino hacia una transición energética justa. Continúan las subvenciones estatales para la generación de actividad económica en la provincia

El 28 de junio de 2020, la chimenea de la Central Térmica de Andorra echó humo por última vez[29]. Un poco más tarde se publicó en el BOA núm. 133 de 7 de julio de 2020 el «Protocolo general de actuación entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón y la Federación España de Municipios y Provincias, para el desarrollo del proceso participativo de diseño de un convenio de transición justa de Aragón» (Orden PRI/553/2020, de 8 de julio, por la que se dispone su publicación). El texto lo suscriben los tres sujetos públicos citados en su título y su objeto es organizar un proceso participativo para abocar a la firma del citado convenio de transición justa dado que un

29 Remito a los Informes generales correspondientes a los años 2018 y 2019 donde se narran diversos acontecimientos relativos al proceso de cierre y se contienen distintas reflexiones en relación a un proceso de cierre que no fue presidido por una orden concreta del poder público relativo a tal cierre (por motivos de lucha contra el cambio climático), sino a un deseo de la empresa de proceder al mismo por la voluntad de no llevar a cabo las inversiones necesarias para adecuarse a normativa europea, por la elevación del precio de la tonelada de CO2 y, finalmente, por la aplicación del Impuesto sobre la producción de electricidad, que se suspendió seis meses tras la moción de censura de mayo de 2018 para reanudarse su cobro a partir de abril de 2019.

Protocolo, por sí mismo, no produce ningún efecto jurídico. En el momento en el que se cierra este Informe general (1 de marzo de 2021) no se ha firmado tal convenio.

Los procesos de desmontaje y demolición de las instalaciones han dado comienzo recientemente y representarán una importante fuente de puestos de trabajo aunque solo, obviamente, durante un tiempo limitado. Regularmente los medios de comunicación informan de distintas iniciativas económicas en la zona (por ahora solo proyectos), sin que hasta el momento haya habido más concreciones. El objeto de los convenios de transición justa (que están recogidos en el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética ahora en tramitación parlamentaria y remito a lo dicho sobre él en el primer apartado de este Informe general) es, precisamente, tratar de compensar a las zonas perjudicadas por la transición energética (transición que se realiza en vistas de luchar contra el calentamiento global causado, sobre todo, por los gases de efecto invernadero) para lo cual la política que se sigue tiene sus bases en iniciativas europeas y que habrán de afectar a muchos lugares de Europa (singularmente a Polonia y Alemania, aunque este último país ha diferido a 2038 el momento de prescindir de las centrales térmicas carboníferas dado que con fecha de 2023 habrá cerrado todas sus centrales nucleares no pudiendo, por estrictas razones cuantitativas y como parece obvio, prescindir a la vez que de la energía nuclear de la energía térmica) para lo que también existen partidas económicas provenientes de fondos europeos. Todavía no es urgente la acción pero sí lo será en unos pocos meses más para que una de las partes más dinámicas (hasta el cierre de la Central) de la provincia de Teruel no sufra perjuicios irremediables.

Desde luego hay que consignar que, como en años anteriores, también en 2020 pudo contemplarse en el BOE (núm. 259, de 30 de septiembre de 2020) un Real Decreto otorgando ayudas a la Comunidad Autónoma de Aragón con destino a la provincia de Teruel. En este caso su cuantía es de treinta millones de euros y el texto referido es el Real Decreto 868/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de actividad económica en dicha provincia. El texto, como digo, es continuación de la tónica ya acostumbrada desde hace bastantes años siendo de desear que produzca efectos más perdurables desde el punto de vista de generación de actividad económica y, por tanto, de empleo (y, finalmente, de población), que los que hasta ahora han tenido lugar.

En Zaragoza, a 5 de marzo de 2021.