

Informe general sobre el gobierno local en 2021¹

Antonio Embid Irujo

I. PLANTEAMIENTO GENERAL: EN 2021 LA PANDEMIA, SU REGULACIÓN Y LA LUCHA CONTRA SUS EFECTOS HA SEGUIDO ESTANDO PRESENTE EN PRÁCTICAMENTE CUALQUIER FORMA DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN ESPAÑA

La forma de comenzar este Informe general tiene que ser, por fuerza, muy semejante a la que utilicé en el inicio del Informe del año 2020² y ello porque el supuesto básico de lo sucedido en este año 2021 sigue siendo el mismo que un año antes: efectivamente la pandemia ha continuado estableciendo su impronta decisiva sobre todos los acontecimientos jurídicos y políticos que tienen alguna relevancia desde la perspectiva propia de este trabajo. Muy pocas de las menciones que en él se realizan pueden ser explicadas sin tener de alguna forma en cuenta esa referencia.

El régimen local y sus problemas, dentro de esa premisa general, ha pasado desapercibido como puede comprenderse fácilmente. No obstante se han dado algunas novedades jurisprudenciales y normativas de cierto interés debiendo destacarse, sobremanera, la STC 182/2021, de 26 de octubre, mediante la que se declaró inconstitucional la regulación del Impuesto de Plusvalía (denominación no técnica, pero sí generalizada) que ahora conoce la regulación proveniente del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional

.....

- 1 Advertencia general: aunque el Informe hace referencia, fundamentalmente, a cuestiones e informaciones políticas y jurídicas relativas al año 2021, hay en él también algunas menciones a la situación existente hasta la fecha en la que se le pone punto final, 15 de marzo de 2022.
- 2 Que puede seguirse en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2020 publicado tardíamente, por diversas circunstancias de orden administrativo, a finales de febrero de 2022.

respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana³.

La actuación de las entidades locales durante este tiempo ha estado limitada en realidad a la preparación de proyectos para optar a los fondos europeos que ya comenzaron a llegar durante 2021 y, en otro orden de cosas, a expresar en algunos casos insatisfacción por la escasez de dinero recibido⁴ o los criterios discutibles, en opinión de algunos, con los que estos se han repartido; estas cuestiones van a quedar fuera de consideración en este informe por tener rasgos sobre todo políticos y, además, por referirse la segunda de ellas, al menos hasta ahora y según puede leerse en distintos medios de comunicación, a cantidades porcentualmente muy limitadas en relación al volumen de medios económicos que hasta el momento han llegado a España⁵.

A continuación y dentro de este apartado general dedicado, sobre todo, a la exposición de cuestiones relativas al país, se indica, junto con el comentario, lo que se juzga de mayor interés. Y en él las referencias locales, como se ha mencionado, serán mínimas. Se continuará con la tónica presente desde el primero de los informes en el Anuario correspondiente a 2008, de exponer las cifras sobre evolución del número y reparto de empleados públicos tanto a nivel del Estado como de Aragón.

I. LAS DECLARACIONES DEL ESTADO DE ALARMA FUERON INCONSTITUCIONALES SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ALGUNAS REFERENCIAS DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES SOBRE LA PANDEMIA. EL ÉXITO EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN

En el marco de lo que se indica y por su importancia hay que comenzar mencionando que durante 2021 han aparecido dos sentencias del Tribunal Constitucional mediante las que se han declarado inconstitucionales los aspectos fundamentales de los estados de alarma que se declararon en 2020 y a través de

.....

- 3 Real Decreto-ley que, por cierto, fue publicado en el BOE de 9 de noviembre de 2021, un par de semanas antes que la STC citada que lo fue en el BOE de 25 de noviembre. No profundizo más en esta importante cuestión puesto que sobre ello se publica en este número del Anuario un trabajo de la profesora Lucía Molinos Rubio al que remito.
- 4 Porque la mayor parte se ha gestionado hasta ahora por el Estado o por las CC. AA.
- 5 Parece que se han presentado algunas denuncias ante instituciones europeas sobre esos repartos de fondos según informan los medios de comunicación. Sin presuponer cuál pueda ser el porvenir de tales denuncias, lo que se conoce sobre ellas según lo publicado, no permite predecir su éxito.

los que se adoptaron las medidas más “duras” (confinamiento a la cabeza en el primero de ellos) con las que se trataban de paliar los terribles efectos en aquel momento de la pandemia. Así, el Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia 148/2021, de 14 de julio, resolvió el recurso interpuesto por diputados de VOX en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y otras normas que le siguieron⁶. Y también se dictó la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto igualmente por diputados del grupo parlamentario de VOX contra diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y también otras normas⁷.

En los dos supuestos se produjo la anulación de significativos preceptos de los RRDD impugnados con lo que la regulación de los estados de alarma quedó fuera de amparo constitucional. También en los dos casos hubo votos particulares contrarios a la decisión del TC que, por otra parte, se preocupó de que las sentencias no pudieran considerarse como oportuna ocasión para el planteamiento de demandas de responsabilidad administrativa a las Administraciones Públicas. Esta cuestión, clara en el texto de las Sentencias, ha sido desmentida por la realidad práctica pues en los medios de comunicación se informa continuamente acerca del planteamiento de reclamaciones de responsabilidad administrativa y hasta de algunas respuestas positivas por parte de ciertos órganos judiciales “inferiores”. Es obvio que habrá que esperar a las respuestas que los tribunales ordinarios den a la cuestión (el TS en realidad, puesto que es previsible que sea él quien, mediante la resolución de los correspondientes recursos interpuestos, en su caso, deba solucionar definitivamente este problema) no siendo fácil dejar fijada aquí una opinión en torno a lo que podría suceder y que sea válida para todos los supuestos imaginables. Parece sencillo constatar, en cualquier caso, que como consecuencia de la reacción contra la pandemia se han originado daños a diversas actividades privadas, más acusadas en

.....

- 6 El recurso también se interpuso contra los Reales Decretos 465/2020, de 17 de marzo, que lo modificó, y los distintos RRDD mediante los que se prorrogó (RD 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril y 492/2020, de 24 de abril) así como contra la Orden SND/298/2020, de 20 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.
- 7 El recurso también se extendió a la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto citado, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera en varios apartados, del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el RD 926/2020.

unos sectores productivos que en otros. Que ello pueda ser causa de responsabilidad administrativa es, como afirmación de índole general y al margen de supuestos concretos y con problemática propia y particular, muy dudoso.

La pandemia ha sido ocasión también para que aparecieran distintos estudios jurídicos, algunos de calidad más que notable, centrados tanto en la política de salud como en la legislación extraordinaria que se produce en determinadas situaciones críticas. En esta cuestión hay que destacar distintos trabajos del catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura Vicente Álvarez García, solo o al frente de un equipo de colaboradores, según los distintos estudios que ha publicado así como del maestro Santiago Muñoz Machado⁸. Es justo recordar estas aportaciones válidas no solo en relación a la presente situación de pandemia, sino también para un futuro hipotético en el que pudieran acontecer nuevas catástrofes de contenido similar, cosa nada descartable⁹.

Y en ese sentido del debate jurídico, no deben olvidarse distintas intervenciones de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón cuestionando (a mi aparecer con gran razonabilidad) la posición ciertamente desdibujada jurídicamente, en la que la legislación aparecida (fundamentalmente la Ley 3/2020 que modifica la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en sus arts. 8 y 10¹⁰) sitúa al Poder Judicial, considerándole, en el fondo, como coautor de las decisiones de salud pública que no están sometidas –en general– a su control (como sería lo adecuado) sino a su ratificación, que no es lo mismo. La Sala ha planteado cuestiones de constitucionalidad ante el TC lo que permite suponer que en algún momento este establecerá doctrina, inapelable, sobre el tema suscitado, y doctrina que será de alto interés en la dialéctica de poderes propia del Estado de Derecho que diseña nuestra Constitución (cfr. art.1) como es fácil comprender.

En todo caso y en el momento de cerrar este Informe general, continúa la situación de pandemia habiendo prácticamente terminado la llamada “séptima”

.....
8 Vid. su libro recopilatorio *El poder y la peste (2020-2022)*, Iustel, Madrid, 2022, 241 pp.

9 Vid. como ejemplo de trabajo colectivo el libro del citado autor y de F. Arias Aparicio y E. Hernández Díez, *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*, Iustel, Madrid, 2020, y como libro individual: *2020, el año de la pandemia de la Covid-19. (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021.

10 La afección a la LJCA continuó con el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. En este caso se modificaron los arts. 87 y 122.

ola que ha traído consigo un número impresionante de infecciones y también de internamientos hospitalarios y fallecimientos, si bien estos últimos han sido porcentualmente menos numerosos que en olas anteriores. Probablemente ello sea debido a la gran difusión de la vacunación en España, siendo prácticamente del 90 % el índice de personas con dos dosis recibidas y cada vez más aproximado al mismo, el de personas con tres dosis, lo que es un éxito inequívoco de las Administraciones a quienes compete realizar el proceso de vacunación (las de las CC. AA.) y muestra también del convencimiento ciudadano mayoritario acerca de que la vacunación es un medio adecuado para defenderse contra la pandemia. Todo hace pensar que en los próximos tiempos deberán adoptarse importantes decisiones acerca del tratamiento futuro de la situación siendo dudoso que se pueda seguir, como fundamental y permanente medida de reacción contra la infección, solo con un proceso de vacunación continuo.

2. EL BALANCE ECONÓMICO Y SOCIAL EN 2021: CRECIMIENTO DE LA DEUDA, INCREMENTO DEL PIB, DISMINUCIÓN DEL PARO. REFERENCIA A OTROS DATOS ECONÓMICOS IMPORTANTES PARA COMPRENDER LA SITUACIÓN

El año 2020 contempló una gran caída del PIB (10,8 %), coherente con la disminución, lógica, de la actividad económica, singularmente del turismo, de tanta importancia para la economía española. Ello llevó consigo también un incremento de las cifras de paro y una elevación de la deuda pública, ya de bastante cuantía antes de la pandemia¹¹.

La lógica permitía pensar que en 2021 las malas cifras se iban a moderar e, incluso, a tener un signo contrario, y eso es lo que ha sucedido en relación al PIB y al empleo, no así en lo relativo a la deuda.

De esa forma, las cifras provisionales (serán confirmadas, como suele suceder otros años, a finales de marzo de 2022) señalan un crecimiento del PIB de un 5 % en 2021. Ha habido también una fuerte elevación en el empleo, aproximándose a los veinte millones de personas quienes trabajan a finales de 2021; consiguientemente ha existido una caída del paro registrado que se sitúa en torno a los 3,11 millones de personas al cerrarse el año 2021 (en porcentaje, el 13,33 %), siendo muy notable entro de esa dinámica la elevación del empleo público¹².

.....

11 Vid. los datos que sobre ello se contienen en el Informe general relativo a 2020, AAGL 2020.

12 Las cifras que se proporcionan proceden todas de datos oficiales (en las siguientes notas se precisa un poco más sobre las diversas fuentes utilizadas) y son recogidas por distintos medios de comunicación a comienzos del año 2022. En lo relativo a la elevación del empleo público, remito a las cifras que luego se proporcionan en el Informe advirtiendo de que las mismas lo

La deuda pública ha tenido un crecimiento muy importante llegando a cuantificar a finales de 2021 el 119,6 % del PIB y siendo España el país europeo en el que más ha crecido la deuda en ese año (un 24 %) como consecuencia del COVID. En porcentaje sobre el PIB solo superan a España en cifras porcentuales de deuda en relación a su PIB Grecia (197,9 %), Italia (153 %) y Portugal (126,9 %)¹³. No cabe duda de que el problema de la cuantía de la deuda pública en España se acabará manifestando en algún momento en toda su crudeza, pues esto ya viene de antiguo sin que se haya solucionado la cuestión en los momentos en que se atenuó la crisis económica oficializada en 2008 (entre los años 2017-2020, hasta el inicio de la pandemia, es cuando hubo clara posibilidad de ello); parece evidente que con una alta inflación (como ha sucedido en 2021 y parece que va a seguir sucediendo en 2022, máxime en función de los acontecimientos en la guerra entre Rusia y Ucrania que se están desarrollando en la actualidad) se facilita la asunción y el pago de la deuda, en cuanto esta pierde cualificación relativa en relación al PIB, aun cuando también esa elevación de la inflación determina casi inexorablemente una subida de los tipos de interés con los que se financia el pago de la deuda por parte de los poderes públicos¹⁴. En todo caso en este tema y tal y como se acaba de advertir, las fuertes incógnitas que se abren tras el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania no permiten aventurar más conclusiones que la muy alta probabilidad de que los problemas económicos ya detectados en 2021 (y no solucionados) se incrementen fuertemente en el futuro próximo por la elevación de los precios de la energía, incremento de los gastos vinculados al suministro de armas, atención a los refugiados, etc.

.....
son a fecha 1 de julio de 2021, pues todavía no existen cifras oficiales con fecha 31 de diciembre de 2021.

13 Las cifras anteriores se encuentran en un informe promovido por el presidente francés Macron y el primer ministro italiano Draghi, informe que se recoge en el diario *El Mundo* correspondiente al 8 de enero de 2022. Tras España, el siguiente país con mayor elevación porcentual sobre la deuda es Malta (19,3 %) y luego Italia (19,2 %).

14 Igualmente podrían citarse otros indicadores demostradores de una fuerte expansión de la actividad económica en 2021. Eso sucede, por ejemplo, con la recuperación de la llegada de turismo extranjero, alcanzándose los 31,13 millones de personas frente a los menos de 20 en 2020, aunque muy lejos de los 83,5 millones de turistas de 2019. Muy significativo es también el crecimiento de los ingresos tributarios, que han alcanzado los 223.000 millones de euros, superiores no solo a los de 2020 (eso parece obvio) sino también a los de 2019, lo que no deja de sorprender. Todas las cifras mencionadas en este punto del Informe general proceden de publicaciones del Instituto Nacional de Estadística, del Banco de España y del Ministerio de Hacienda y Función Pública y pueden seguirse en las respectivas páginas web y en distintos medios de comunicación.

3. UNA LEY IMPORTANTE APARECIDA DURANTE LA PANDEMIA Y SIN RELACIÓN ESPECÍFICA CON ELLA: LA LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Creo que la Ley mencionada en la rúbrica de este punto merece una mención singular en el Informe general relativo al año 2021 en cuanto que versa sobre una problemática de máxima actualidad, como lo es la del cambio climático, y en la que continuas informaciones aparecidas transmiten la idea de su máxima gravedad en cuanto a la elevación de temperaturas y su posible –seguro para muchos– impacto en el futuro sobre el desarrollo de la humanidad¹⁵. Gravedad suma que contrasta claramente con la premiosidad de los Estados a adoptar medidas más radicales de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero que puedan coadyuvar a mejorar ese proceso en el sentido de mitigarlo. La cumbre de Glasgow de noviembre de 2021 y su fracaso evidente son una muestra muy clara de lo que se indica¹⁶. Por otra parte, se trata de una Ley que afecta a todas las Administraciones Públicas y, entre ellas, a las entidades locales, pues estas deberán tener en cuenta sus prescripciones en el ejercicio de sus competencias, de forma singular en todo lo relativo a la planificación urbanística y, además, las entidades locales con mayor población (las de más de 50.000 habitantes), deberán implementar acciones para evitar en los centros de las ciudades los perjuicios derivados de la contaminación del aire (y los problemas de salud que esta acarrea) como consecuencia del tráfico intenso.

La Ley española ha tenido un largo período de elaboración¹⁷ y ha llegado finalmente al BOE conteniendo en ella pocas medidas directas de aplicación (la prohibición del fracking, y de investigación de hidrocarburos y de minerales radiactivos son de los escasos ejemplos que podrían citarse en ese ámbito) pero regulando

.....

15 El sexto informe del IPCC aparecido a finales de febrero de 2022 aporta nuevos e incontestables datos acerca de la gravedad para el futuro que supone la continua progresión en la emisión de gases de efecto invernadero y la consiguiente elevación de las temperaturas. Muy probablemente el impacto de este informe va a ser menor que lo que debería serlo por los datos que se aportan, dada la tensión existente en el momento de su aparición, por la iniciación de la guerra entre Rusia y Ucrania.

16 Y no sería de extrañar que esa falta de interés se acentuara en el próximo futuro debido a las urgencias planteadas en el ámbito energético por las tensiones derivadas de la guerra entre Rusia y Ucrania.

17 Puede seguirse ese proceso en sus rasgos fundamentales en A. Embid Irujo (2021) “Legislar sobre cambio climático”, en Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 48, pp. 13-32 donde también se proporcionan referencias bibliográficas imprescindibles para la global comprensión del proceso y se aportan muchos datos y reflexiones sobre lo que se incide en el presente texto.

múltiples documentos que deberán aparecer en el futuro, como distintos Planes o Estrategias. En este sentido es auténticamente impresionante, por numerosa, la previsión de futuros instrumentos¹⁸ de naturaleza jurídica diversa (a veces dudosa)¹⁹ y en torno a los cuales se estructurará, realmente, la actuación española en relación al cambio climático.

La Ley 7/2021 es, ciertamente, una ley de características singulares, esencialmente “incompleta” (considérense, simplemente, todos los documentos a que hago referencia en la nota anterior y para los que existe una remisión en la Ley 7/2021 para cuestiones fundamentales) y, además, una Ley sin capítulo de infracciones y sanciones²⁰, por lo que la duda sobre su capacidad real vinculatoria, puede plantearse con completa seriedad para todo aquello que esté más allá de los escasos mandatos de aplicación directa que contiene, y aun en esos casos siempre queda la duda de cómo se castigarían las conductas contrarias a ellos.

Es claro que se abre a partir de la entrada en vigor de esta Ley 7/2021 un período de elaboración y aprobación de estos instrumentos que llevará consigo amplio trabajo para las Administraciones Públicas españolas y será, seguro, motivo de diferentes conflictos jurídicos, pues las cuestiones de reparto competencial entre Estado y CC. AA., que están subyacentes en muchos de los documentos a que se refiere la Ley, siempre suscitan este resultado, tal y como ya ha sucedido en el pasado precisamente en esta materia de cambio climático²¹.

.....

18 Se prevé la aparición del Plan Integrado de Energía y Clima, del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y de diferentes “Estrategias” como la de Descarbonización a 2050, del Agua para la Transición Hidrológica, la de Adaptación de la Costa a los efectos del Cambio Climático, la Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, la específica de Conservación y Restauración de Ecosistemas y Especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, la de Transición Justa y la de Financiación Climática Internacional. Igualmente existen mandatos de adaptación para otros instrumentos de planificación, como los planes municipales de ordenación urbana, lo que afecta directamente, por tanto, a las entidades locales.

19 En algunos casos puede concluirse en que se dibujan textos con un cierto carácter reglamentario, pero en la mayor parte de los supuestos regulados, no parece que sea así. Sobre el tema, véase mi trabajo citado en nota anterior.

20 Esta característica no es inocente: ¿quién puede desconocer la Ley?; si lo hace, ¿no puede ser objeto de penalización alguna?; pero, ¿alguien puede infringir la Ley 7/2021 dada la vaguedad de algunos preceptos y las remisiones continuas a futuros instrumentos?

21 Antes que el Estado, las CC. AA. de Cataluña, Andalucía e Illes Balears aprobaron una Ley de cambio climático. La Ley catalana fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación por, sustancialmente, exceso competencial y el TC, en su Sentencia 87/2019 avaló el recurso de inconstitucionalidad anulando los preceptos más significativos de esa Ley. En mi opinión, lo hizo de manera correcta.

En el momento de finalizar la redacción de este Informe general, a casi un año de publicación de la Ley 7/2021, no se ha aprobado todavía ningún instrumento de desarrollo de la citada Ley²² ni se ha regulado y creado el comité de expertos previsto en dicho texto y al que se otorgan importantes competencias para el seguimiento de la evolución del cambio climático. En realidad la atención de la Administración General del Estado (y creo que, también, la de las CC. AA. y de las entidades locales) ha estado centrada en la recepción, primero, y gestión, después, de los fondos europeos que ya han comenzado a llegar al país como consecuencia del Plan de recuperación, transformación y resiliencia²³, iniciándose los temas, en unos casos, de gestión directa de los mismos y, en otros, de convocatoria de procesos de licitación de subvenciones, contratos públicos, etc. Todo permite pensar que esa va a ser la tónica de la Administración pública española durante al menos los próximos dos años²⁴, un proceso en el que se deberá estar muy atento a los avances seguros, contrastados, en la ciencia y en la técnica, imprescindibles para decidir con ecuanimidad sobre la realidad del cambio climático y la forma de reacción contra el mismo. En el pasado es evidente que se han cometido algunos errores sobre los mecanismos de lucha contra el cambio climático antropogénico que ojalá puedan evitarse en el futuro²⁵.

.....

22 Aun cuando se han dado distintos pasos preparatorios para ello, conociéndose ya algunos borradores de planes y estrategias o medidas organizativas que también van en la misma dirección. En ese sentido me parece de interés señalar la aparición del Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Transición Justa, O.A. Este Instituto tiene competencias, precisamente, sobre las materias que debe tratar la Estrategia para la Transición Justa. Precisamente desde el punto de vista de los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón, esta Estrategia tiene una importancia clave dado cómo la Comunidad ha sido fuertemente impactada por medidas como el cierre (como decisión empresarial) de la central térmica de Andorra (Teruel).

23 Remito sobre las referencias normativas correspondientes a lo indicado en el Informe general sobre el año 2020. (Vid. el Anuario recientemente publicado en 2022).

24 A no ser que esa preocupación pueda quedar soslayada por las incógnitas abiertas por la guerra entre Rusia y Ucrania que va a tener múltiples consecuencias que no pueden estar ausentes, aunque solo se trate de meras menciones, como esta, en este Informe general.

25 Es el caso de la captura, transporte y almacenamiento de carbono, juzgado en su momento (finales de la primera década del siglo XXI) como fundamental, básico y eficaz para la lucha contra el cambio climático y antropogénico, y que generó multitud de normas y estudios teóricos, y hoy abandonado casi completamente, sin haberse construido en todo el mundo una sola infraestructura para realizar esa actividad. Sobre ello remito también a mi trabajo citado en nota anterior. Curiosamente la legislación española sobre la materia fue objeto de recursos de inconstitucionalidad por tres CC. AA., recursos que fueron desestimados, pero la cuestión de fondo es que dicha legislación no ha sido objeto de ninguna aplicación ni, parece, lo será.

4. LEYES Y DECRETOS-LEYES. LA INFLEXIÓN EN LA TÓNICA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE PREDOMINIO CASI ABSOLUTO DE LAS NORMAS DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD. LA ESTABILIDAD Y RELATIVA FORTALEZA DEL GOBIERNO QUE MUESTRA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2022. LAS ESCASAS EXCEPCIONES DEMUESTRAN LA REALIDAD DE LA PREMISA GENERAL

Durante 2021 se han aprobado en el ámbito del Estado 32 Reales Decretos-ley y 22 Leyes. Sigue, por tanto, el predominio numérico de la aprobación por el Gobierno de normas con rango de ley basadas en la extraordinaria y urgente necesidad (ex art. 86 CE), pero ha disminuido un poco la diferencia con las Leyes, tan abultada, que hubo en 2020, resultado de la intensificación de la labor del Parlamento en este 2021.

En todo caso, las cifras anteriores no permiten poner en duda la estabilidad y relativa fortaleza de la que goza el Gobierno también en sede parlamentaria. La mayor parte de los Reales Decretos-ley han sido ratificados por el Congreso de los Diputados sin muchas dificultades y solo en el caso del último de los Reales Decretos-ley de 2021, el relativo a la “reforma laboral” (cfr. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo) se vivió una situación de casi astracanada en el resultado final merced al voto favorable (por, parece, equivocación) de un diputado del Partido Popular, el Grupo Parlamentario más combativo en su negativa a la aprobación de tal Real Decreto-ley, y voto equivocado que fue, curiosamente, el que posibilitó la ratificación de la norma (ya a mitad de febrero de 2022) que no fue acompañada –cosa que sí que suele suceder en otros procesos semejantes– de la decisión de transformar el texto en Proyecto de Ley e iniciar con ello un camino que posibilitara la asunción de enmiendas y, por tanto y en teoría, la suma de nuevas voluntades al texto ya aprobado y vigente²⁶.

Pero eso, fuera de este caso, no ha significado que la fortaleza del Gobierno (vinculada a los grupos parlamentarios que suelen darle soporte sin muchas vacilaciones) se vea afectada. Precisamente la última de las Leyes aprobadas en 2021 es nada menos que la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Es decir, que por segundo año consecutivo un

.....

26 Esa negativa a la transformación del texto en proyecto de Ley se debe, según parece, a que el mismo fue objeto de pacto previo entre las representaciones sindical y de la patronal que advertían de la necesidad de respetar estrictamente el contenido del acuerdo. Parece claro que si no ahora, en cualquier momento podría existir una iniciativa legislativa (del Gobierno o de la oposición) para introducir, vía la aprobación de una Ley, modificaciones en lo pactado. No parece, sin embargo, que eso sea una opción que nadie maneje, al menos a corto plazo.

Gobierno minoritario en su estricta base parlamentaria ve aprobado el documento más importante para la continuación de su acción política como son los Presupuestos Generales. Eso permite concluir que si esa es la voluntad del presidente del Gobierno –que tiene capacidad constitucional para disolver el Parlamento y convocar elecciones ex art. 98 CE– la legislatura tiene garantizada su continuidad hasta su finalización a finales de 2023 o, incluso, entrado el año 2024²⁷.

El resultado de la aprobación de los textos relevantes que indico, no debe hacer pasar por alto que el grado de crispación política en nuestro país ha sido y es muy alto, una buena muestra de lo cual es la negativa a renovar el Consejo General del Poder Judicial por parte del grupo mayoritario de la oposición, negativa hasta tanto –eso es lo que se dice– se aceptara que fueran los jueces quienes eligieran con exclusividad (superándose la fase de propuestas en la que nos encontramos según el derecho vigente) a sus representantes en tal Consejo, postura que apoyan la mayor parte de asociaciones representativas de los jueces y que coincide con recomendaciones de instituciones europeas. Eso, merced a una modificación de la LOPJ que se produjo en 2021, ha llevado a una situación de profunda crisis a diversas salas del TS por la imposibilidad de renovar las vacantes que se producen por muerte, jubilación o abandono de la carrera judicial, situación que tiene todos los visos de agravarse en el futuro si algún acuerdo inesperado no lo remedia²⁸.

En todo caso, y es una excepción que confirma la regla, eso no ha impedido el acuerdo entre los dos grupos mayoritarios de la Cámara (el del Partido Socialista y el del Partido Popular) a efectos de la renovación de los cuatro magistrados del TC que tocaba elegir por parte del Congreso de los Diputados, renovación realizada con algún retraso temporal en relación a la fecha en que hubiera sido adecuada. Vista la personalidad y antecedentes profesionales de los cuatro elegidos, es un acuerdo que resulta difícilmente explicable en todos los casos por la falta de correspondencia con una cierta imagen y trayectoria profesional (en la que uno cree) de quienes deben encarnar esa alta magistratura. Por distintos motivos, el resto de los grupos parlamentarios con alguna significación se desentendió, con completa lógica, de ese proceso de elección en el que no habían tenido ninguna participación.

.....

27 Por cierto, que esa voluntad de agotar la legislatura ha sido ratificada por el presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión en la que el presidente del Partido Popular, Pablo Casado, se ha despedido del Congreso aunque todavía se ignora si también de la política.

28 Obviamente la sustitución al frente del primer partido de la oposición de su presidente (cosa que se oficializará en un congreso a celebrar a primeros de abril de 2022, ya fuera de la fecha de cierre de este Informe general), puede aportar algún cambio a sus posturas políticas en esta y en otras cuestiones. O no.

5. LAS MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN NACIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, contiene en su disposición final primera una modificación del apartado 7 de la disposición adicional segunda de la Ley de Bases de Régimen Local. Con esta modificación se altera sustancialmente el régimen jurídico de los funcionarios de habilitación nacional pero solo en el País Vasco. Por su interés evidente se reproduce aquí el nuevo contenido de la LBRL:

“En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta Ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92 bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas”.

El texto significa, simplemente, que la mayor parte de las funciones en relación a lo que era (¿y sigue siendo?) un Cuerpo nacional van a ser ejercidas en el futuro por la Comunidad Autónoma del País Vasco y ello como consecuencia de un contenido nunca sospechado hasta ahora de la foralidad (disposición adicional primera de la CE), como es la selección (y otras cuestiones conexas) de los integrantes de un cuerpo cuyos orígenes pueden establecerse en fecha relativamente cercana, en un proceso que comienza con el Estatuto Municipal de 1924 (el conocido como de “Calvo Sotelo”, por el nombre del ministro que lo apadrinó). Muy probablemente esta apelación a la foralidad tenga una de sus justificaciones en evitar que las mismas funciones pudieran ser reclamadas por otras CC. AA. para las que está negado cualquier fundamento o particularidad foral hasta por Sentencia del TC (como sucede con Aragón). Solo la Comunidad Foral de Navarra sería una excepción a lo que se dice, pero aunque ello pueda juzgarse desde esa perspectiva que, eufemísticamente, podríamos llamar de “limitación de daños”, no parece que, al menos con criterios racionales jurídicos, pueda convenirse en esa justificación. Nunca ha tenido nada que ver la foralidad con la existencia, o las excepciones a la existencia, de un cuerpo nacional de funcionarios.

Desconozco si esta disposición ha sido o va a ser objeto de recurso ante el TC por alguno de los legitimados para ello. Desde luego y en términos formales no encuentro, en absoluto, justificación para que una novedad normativa de este fuste pueda estar contenida en una Ley de Presupuestos Generales del Estado. Al menos tal novedad no está amparada por la jurisprudencia constante del TC desde hace bastantes años (a partir de la Sentencia 13/1992), que ha establecido firmemente que estas Leyes, por su configuración y tramitación especial, no pueden tener otro contenido que el que se refiera, directa o indirectamente, a las cuestiones de gastos e ingresos del presupuesto²⁹. Creo, así, que en una hipotética impugnación ante el TC de este precepto de la Ley de Presupuestos, la Sentencia (que aparecería unos cuantos años más tarde sin, probablemente, haberse suspendido la eficacia de la norma recurrida) decidiría su anulación por la poderosa razón que indico.

Pero la cuestión, profunda, que esta novedad normativa plantea trasciende, va más allá, de lo que se está diciendo en términos formales y debe referirse, necesariamente, a la propiedad o impropiiedad del mantenimiento de un Cuerpo “nacional” (en el sentido de estatal, obviamente) con las competencias fundamentales sobre el mismo centradas en la Administración General del Estado. Ahí es donde debe residir la cuestión a debatir, si es que se quiere que esa cuestión sea debatida. Y, con ella, todo el aparataje argumental paralelo acerca de la capacidad, mediante los informes y otras actuaciones realizadas por los funcionarios de este Cuerpo nacional, de conseguir un mejor respeto a la legalidad, que es lo que forma la base y justificación de dichas acciones.

Creo que el régimen local español, tal y como lo hemos conocido hasta el momento, tiene un reto importante en la resolución de este problema y, por tanto, que este breve comentario no debería ser otra cosa que un inicio muy particular de ese debate (o una pieza más de ese debate). Por mi parte, creo que la independencia de un cuerpo como el conocido es esencial para cooperar a la siempre difícil tarea de mantener el respeto a la legalidad, evitar (o disminuir) el surgimiento de casos de corrupción y bondades semejantes. Y que esa real independencia debe ser obtenida por encima de todo. Mi impresión es que ello puede conseguirse mejor con la estructura de un Cuerpo “nacional” que con la dependencia fragmentada de sus integrantes en relación a las respectivas Comunidades Autónomas.

.....
29 Cfr. STC 76/1992. Y posteriormente otras muchas, como la 7/2010 o la 86/2013. Solo cuestiones relativas a gastos e ingresos, o conexas y auxiliares a ellos pueden ser objeto de las leyes de presupuestos. A ello se suman prohibiciones directas de la propia CE al contenido de las leyes de presupuestos, como la de crear impuestos (cfr. art. 135.7).

6. UNA EXCEPCIÓN SIGNIFICATIVA EN EL ACONTECER GENERAL SOBRE EL NÚMERO DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA: EL ACUERDO DE FUSIÓN ENTRE LOS MUNICIPIOS DE DON BENITO Y VILLANUEVA DE LA SERENA (BADAJOS) RATIFICADO POR REFERÉNDUM POPULAR

En muchas ocasiones se ha destacado y se destaca el amplio número de municipios existentes en España (más de ocho mil) y la consiguiente, y lógica, baja población de buena parte de ellos hasta el punto de poderse dudar con fundamento de su viabilidad como administraciones públicas prestadoras de servicios. Los distintos remedios que a lo largo del tiempo se han intentado para solucionar esa situación vía fusión de municipios, no han tenido resultado apreciable pues se han hecho descansar en la voluntad de fusión de los partícipes y esa voluntad no ha existido normalmente y, además, no se ha revestido de los incentivos suficientes para estimularla. Fue la Ley de “racionalización” y sostenibilidad de 2013 el último intento en ese camino, intento que puede juzgarse, sin duda, como fracasado.

Pero toda regla general puede tener su excepción, y en este caso la va a tener porque se inició un proceso –largo y dificultoso– de fusión entre dos municipios vecinos de la provincia de Badajoz en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Don Benito y Villanueva de la Serena) y ese proceso ha conocido un avance decisivo, de imposible o muy difícil vuelta atrás, en el referéndum popular llevado a cabo el 20 de febrero de 2022 con un resultado que sobrepasa por unas décimas el porcentaje exigido de votos favorables a la fusión (el 66 %, según el acuerdo voluntario que sobre esa cifra alcanzaron los respectivos Ayuntamientos³⁰), de tal forma que ya solo resta la articulación del proceso que, parece, desembocará en unos pocos años³¹ en la fusión efectiva a todos los efectos y que tendrá que comenzar por hasta determinar el nombre del nuevo municipio³².

Va a surgir, así, un municipio mucho más poderoso en términos poblacionales (será el tercero en población de la Comunidad Autónoma de Extremadura) y, consiguientemente, económicos y creo que puede apostarse porque ese hecho incre-

.....
30 En el caso del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena se sobrepasó muy cumplidamente tal porcentaje; en el de Don Benito, solo por dos décimas y en función de los votos que llegaron por correo, no por los “presenciales”, lo cual revistió el proceso de conteo, según reflejan las crónicas, de un dramatismo fácilmente entendible.

31 En 2027, cuando se celebren las elecciones locales, habrá ya un solo Ayuntamiento y, por tanto, unas solas elecciones para elegir 25 concejales.

32 Para lo que se ha creado una comisión compuesta fundamentalmente por académicos para que lleven a cabo recomendaciones sobre ese difícil particular. No se descarta que pueda someterse a referéndum la propuesta de nuevo nombre del municipio.

mentará la cantidad y calidad de los servicios que puede prestar a sus habitantes y también, presumiblemente, ayudará a la fijación de población, a evitar los procesos constantes de migración hacia capitales de provincia o ciudades más importantes. Se trata, además, de municipios con una evidente vida económica tras sí, no municipios minúsculos en ningún sentido, lo que permite estimar mucho más y valorar positivamente la iniciativa llevada a cabo.

Es fácil constatar que no existe ningún proceso semejante puesto en marcha en la Comunidad Autónoma de Aragón con 731 municipios, nada menos, en una población estancada en número hace mucho tiempo y que hasta ha retrocedido en unos miles de personas en los términos de referencia temporales que se toman en cuenta en este Informe general (2008-2021). Me remito a cuantos datos y consideraciones se digan sobre el particular en el apartado II de este trabajo.

7. LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA Y ARAGÓN SE CARACTERIZA POR UN FUERTE CRECIMIENTO EN EL ÚLTIMO AÑO, MUCHO MÁS APRECIABLE EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ya se ha indicado con anterioridad, en el punto 2 de este primer apartado del Informe general, que se ha producido un fuerte crecimiento del empleo durante 2021 y que en ese crecimiento el sector público ha tenido un papel e importancia singular. Trabajando con los datos provenientes –como siempre hago– del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas en su última entrega de 1 de julio de 2021, puede advertirse que durante el último año (desde el 1 de julio de 2020 a la fecha idéntica de 2021) el número de empleados del sector público ha crecido en nada menos que en 145.903 personas. Orientadas las cosas a fecha 1 de enero de 2008, la de comienzo de los datos que sistematizo y elaboro en estos informes, eso quiere decir porcentualmente que desde esa fecha ha crecido el empleo público en España en un 5,65 %.

Ese crecimiento espectacular en el último año es advertible en, prácticamente, todos los niveles administrativos territoriales. Así, la Administración General del Estado, que venía perdiendo personal regularmente, ha recuperado en el último año 469 empleos públicos, con lo que su disminución desde 2008 (45.151 personas) queda porcentualmente en el 8,04 %, un poco inferior al porcentaje de pérdida que recogí en el anterior Informe general publicado en el AAGL de 2020.

Pero donde es más espectacular el crecimiento es en el empleo autonómico. Aquí se aprecia nada menos que un “avance” de 203.265 empleos públicos en el último año, con lo que porcentualmente y referido el crecimiento a 2008, hay ahora un 16,12 % más de empleados públicos autonómicos que entonces. Y ello exactamente con las mismas competencias, el conjunto de las CC. AA. y con inde-

pendencia de que pueda haber variaciones testimoniales en alguna de ellas, que las que tenían en esa fecha de referencia.

También se aprecia ese crecimiento en el empleo público dependiente de las Universidades. Aquí hay nada menos que 1.309 empleos públicos más en el último año, con lo que el porcentaje de crecimiento desde 2008 es del 65,11 % debiendo advertirse, como siempre hago en estos Informes generales, que debe tenerse en cuenta cómo entre 2011 y 2012 se produjo una incorporación al Registro de Personal de un número bastante amplio de empleados públicos universitarios que antes no figuraban en él, por lo que debe matizarse un poco la espectacular cifra de aumento de los empleados de las Universidades públicas.

En el supuesto de los Ayuntamientos se han recuperado 33.372 empleos públicos durante el último año, lo que sirve para disminuir porcentualmente las fuertes pérdidas que en este ámbito existían desde 2008. Ahora el porcentaje de disminución es “solo” del 3,46 %, un poco inferior al que se registró en el informe publicado en el AAGL 2020.

Incluso las Diputaciones Provinciales han crecido en su personal en el último año, lo que debe destacarse especialmente dado que su pérdida de empleo es, como se podrá advertir en el siguiente cuadro, constante, año tras año. Hay ahora 533 empleos públicos más que en el año anterior, con lo que la disminución porcentual de su personal desde 2008 es “solo” del 20,62 %.

En el siguiente cuadro puede advertirse con mucha más perspectiva, teniendo en cuenta la evolución en algo más de 13 años, las cifras de las que los anteriores párrafos son un resumen de la situación correspondiente a 1 de julio de 2021.

CUADRO 1

**Personal al servicio de las Administraciones Públicas. España
(Evolución de 1-1-2008 a 1-7-2021)**

FECHA	AGE	UNIVERSIDADES	CC. AA.	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

FECHA	AGE	UNIVERSIDADES	CC. AA.	AYTOS.	DDPP	TOTAL
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
1-7-2021	516.400	160.971	1.463.840	522.158	65.380	2.728.749
% 08-21	-8,04%	+65,11%	+16,12%	-3,46%	-20,62%	+5,65%

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 (*Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*) puede observarse en cuanto a la situación del empleo público en Aragón. En general las tendencias son semejantes a las ya reseñadas para el conjunto del país de elevación del número de empleados públicos, pero con variaciones porcentuales muy significativas que transmiten claramente el peso que cada nivel administrativo tiene en el empleo público de la Comunidad.

Así, el número total de empleados públicos en Aragón es de 101.431, lo que significa una elevación de 3.707 sobre los existentes el 1 de julio de 2020 (que eran 97.724). Con la perspectiva del 1 de enero de 2008, se aprecia que hay ahora 14.463 empleados públicos más que en esa no tan lejana fecha (eran entonces 86.968), lo que quiere decir que porcentualmente existe un 16,63 % más de empleados públicos en Aragón debiendo recordarse, para valorar cumplidamente el significado de esa cifra, que en el conjunto de España la elevación era de una tercera parte de esa cifra, el 5,65 %.

Y anticipando lo que luego se dirá en relación al empleo público autonómico, puede concluirse en que esa cifra global de aumento del empleo público (14.463 personas más) es prácticamente semejante a la del crecimiento del empleo público autonómico (13.699 empleados más).

En la Administración General del Estado se recuperan 350 empleos públicos, con lo que la caída desde 2008 es de 2.759, lo que da un porcentaje de disminución del 11,36 %, menor que el que puede reflejar en el anterior Informe general correspondiente a 2020. En todo caso puede comprobarse cómo la disminución porcentual del número de empleados públicos de la AGE en Aragón, es sustancialmente superior a la disminución en el conjunto de España.

En la Administración de la Comunidad Autónoma hay 2.308 empleados públicos más que el 1 de julio de 2020. O sea, 13.699 más que en 2008 lo que porcentualmente significa un 33,80 % más. Con las mismas competencias³³.

En la Administración local puede detectarse un crecimiento de 964 empleos públicos que son prácticamente los 1.134 que se ganan desde 2008, de tal forma que es la subida del último año lo que permite observar esa ampliación del empleo local y establecer, finalmente, un porcentaje positivo del 6,25 %.

En la Universidad de Zaragoza, finalmente, puede observarse un crecimiento de 2.389 empleados públicos desde el 1 de enero de 2008, lo que representa una subida porcentual del 59,22 %.

CUADRO 2

**Personal al servicio de las Administraciones Públicas en Aragón
(de 1-1-2008 a 1-7-2021, números anuales
por Administraciones Públicas y variación porcentual)**

FECHA	AGE	COMUNIDAD	ADMON. LOCAL	UNIVERS. ZAR.
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
1-7-2021	21.512	54.230	19.266	6.423
% 2008-2021	-11,36%	+33,80%	+6,25%	+59,22%

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

.....

33 Dada la fuente que utilizo para construir estos cuadros y elaborar las conclusiones, no es posible conocer en qué sector material de la Administración se ha producido este incremento de forma más acusada, y ello sería muy útil. Tampoco se puede conocer si este aumento más que significativo del empleo público ha devenido en un mejor funcionamiento de las estructuras administrativas, en un mejor servicio a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

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 ciudadana 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 3

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

FECHA	ESPAÑA			ARAGÓN		
	HAB.	E.P.	% E.P./HAB.	HAB.	E.P.	% 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	97.724	7,35%
2021	47.385.107	2.728.749	5,76%	1.326.261	101.431	7,64%

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 2008-2021 (un 2,59% gracias, sobre todo, al aumento reflejado en 2020, dado que en 2021 ha habido una disminución de población y remito sobre todo ello a los porcentajes que aparecen en el Cuadro n.º 4 que sigue más adelante en este trabajo) tiene que

lidar con el aumento notable del número de empleados públicos en el último año, por lo que la proporción estudiada alcanza la cifra más alta de toda la serie estudiada: un 5,76 % de empleados públicos sobre el total de la población³⁴.

La situación en Aragón es matizadamente distinta a la observada en el conjunto nacional. También aquí la población total ha disminuido ligeramente, pero el número total de empleados públicos (los correspondientes a todas las Administraciones Públicas con sede en Aragón) ha aumentado considerablemente como ya se ha podido observar, con lo que la proporción ha tenido una más que singular elevación alcanzando el porcentaje más alto de toda la serie, el 7,64 %, lo que sobrepasa en mucho el porcentaje de empleados públicos sobre la población en el país (prácticamente un 2 % más). Esto es una constante, como puede observarse y trasmite claramente una idea acerca del peso, relativo, de lo público y lo privado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón que puede adivinarse, por todo lo dicho, que va a continuar así en el futuro.

II. LA SITUACIÓN EN ARAGÓN SIGUE IMPREGNADA POR LA PANDEMIA. DESARROLLO, SIN ESPECIALES TENSIONES, DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO EN LAS DOS PRINCIPALES INSTITUCIONES ARAGONESAS CON UNA ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESCASA

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, buena muestra de lo cual es el exitoso proceso de vacunación que se ha llevado a cabo en la Comunidad Autónoma³⁵. Eso lleva consigo, lógicamente, que la actividad legislativa en el ámbito de las Cortes de Aragón haya sido bastante reducida.

.....

34 Reitero lo que ya he indicado en informes anteriores: que las cifras del padrón tienen como referencia el 1 de enero (en este caso de 2021) mientras que las de empleados públicos lo son a fecha de 1 de julio (de 2021) pero con el transcurso del tiempo y la evolución de las series, lo que puede tener alguna (normalmente muy reducida) significación en un año concreto, se diluye con el transcurso del tiempo.

35 Como muestra del carácter realmente obsesivo de la situación de pandemia, puede resaltarse que, incluso, las dos autoridades más representativas de la Comunidad Autónoma, el presidente de Aragón y el alcalde de Zaragoza, contrajeron la infección. Afortunadamente, sin más trascendencia que el mismo hecho.

Se han producido algunos acontecimientos que jurídicamente tienen interés y por eso se recogen aquí, como lo es, sin duda, un meritorio Acuerdo del TACPA. Por otra parte continúa la caída de la población de Aragón y surgen datos poderosos provenientes de una institución pública (la Cámara de Cuentas de Aragón) acerca de que la forma de enfocar el intento de recuperación económica de Teruel no ha sido, probablemente, la más indicada o que, al menos y al margen de cualquier tipo de juicio o valoración, no ha tenido éxito y difícilmente lo va a tener en el futuro.

I. MENCIÓN A LA ACTIVIDAD NORMATIVA: LEYES Y DECRETOS-LEY. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS DOS GRANDES INSTITUCIONES: COMUNIDAD AUTÓNOMA Y AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Durante 2021 las Cortes de Aragón han aprobado nueve leyes. La última es la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2022, una ley muy significativa y cuya aprobación en tiempo adecuado, como ha sucedido en este caso, es siempre signo de la fortaleza y estabilidad del gobierno que la promueve³⁶.

Y también se han aprobado ocho Decretos-ley (todos ratificados parlamentariamente sin problemas). Hay, por tanto, prácticamente un equilibrio entre una y otra forma normativa de proceder³⁷.

Igual que las Cortes de Aragón, también el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó sus presupuestos, aunque un poco más tarde, en la segunda quincena de febrero de 2022. Esto es también un signo de estabilidad (aunque un punto más leve) en el gobierno del Ayuntamiento de la capital de Aragón³⁸.

Incluso las dos instituciones, como muestra también de la estabilidad que refiero y, a la vez, de sus buenas relaciones recíprocas han firmado el convenio derivado de la Ley de régimen especial del municipio de Zaragoza; en él se recogen

.....

36 La cuantía del presupuesto consolidado es de 7.443.845.671,82 euros. La segunda más alta en la historia de la Comunidad Autónoma.

37 El último Decreto-ley aprobado es el Decreto-ley 8/2021, de 24 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la tramitación por el procedimiento de concesión directa de una subvención a favor de "Opel España SLU" para el desarrollo de proyectos de protección medioambiental, de investigación industrial y desarrollo experimental y para la transformación y modernización tecnológica de los procesos y hacer frente a los perjuicios económicos derivados de la COVID-19.

38 La aprobación tuvo lugar el 16 de febrero de 2022. La cuantía del presupuesto del Ayuntamiento de la capital de Aragón es de 837.595.960 euros.

las transferencias económicas que la Comunidad Autónoma hará al Ayuntamiento de Zaragoza durante los próximos años³⁹.

2. DOS LEYES SIGNIFICATIVAS CON TRASCENDENCIA PARA LAS ENTIDADES LOCALES: LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA LEY DEL IMPUESTO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS. EL FONDO ARAGONÉS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL SIGUE SIN APROBARSE COMO LEY

Creo que de las nueve leyes reseñadas en el punto anterior, y al margen de la importancia objetiva que tiene la Ley anual de Presupuestos, deben resaltarse por su importancia y trascendencia en relación a los intereses locales, dos de ellas; igualmente debe dedicarse un recuerdo al hecho de que todavía no haya sido aprobado legalmente un Fondo que debía aportar importantes recursos económicos a los entes municipales aragoneses.

La primera Ley a resaltar es la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 39, de 23 de febrero de 2021). Es una Ley muy semejante a otras aprobadas en distintas CC. AA. en su entorno temporal, y que tiene el objetivo fundamental –acorde con su título– de hacer más fácil la tramitación (en forma de subvenciones o contratos) del amplio volumen económico que se preveía llegaría a la Comunidad Autónoma de Aragón en forma de dinero de origen europeo; ello aun cuando las innovaciones normativas que se disponen no vayan vinculadas, obviamente, a esa única finalidad, pero es evidente que ese hecho es el que explica por sí solo el surgimiento de la Ley 1/2021.

A esos efectos se modificaba, entre otras, la Ley autonómica de subvenciones y se adoptaban diversas decisiones de distinta índole enfocadas a la misma finalidad. La lectura de la Ley permitía concluir en que para los legisladores la clave de la simplificación residiría en un proyecto de Ley, que debía presentarse antes de agosto de 2021 a las Cortes, en el que se afectaría, en el sentido de la simplificación y con el singular contenido que se daba a esa palabra en la Ley 1/2021, al sentido del silencio administrativo (enfocándolo hacia el positivo mayoritariamente), a la reducción de plazos en la tramitación de diversos procedimientos administrativos y a cuestiones de índole semejante y favorecedoras en la “eficacia” en el comportamiento de la Administración aragonesa.

.....

39 Cfr. la Orden PRI/104/2022, de 15 de febrero, por la que se dispone la publicación del convenio bilateral económico financiero entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza derivado de la aplicación de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza (LREMZ) (BOA núm. 35, de 21 de febrero de 2022).

Se equivocaban plenamente, sin embargo, los legisladores aragoneses en pensar que esos objetivos podían conseguirse de la mano exclusivamente de una ley aragonesa⁴⁰. Pues en el ámbito del procedimiento administrativo las competencias fundamentales estaban y están en manos del legislador estatal, buena muestra de lo cual es el contenido de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (dictada en base a lo previsto en el art. 149.1.18 CE). La prueba de lo acertado de esta crítica es que ese Proyecto de Ley no ha llegado al Parlamento aragonés ni, parece, se le espera. De esa forma el efecto de la Ley 1/2021 queda muy atenuado y probablemente –salvo que suceda algo completamente inesperado en los próximos tiempos– se considerará un intento frustrado (como no podía ser de otra forma) de intervenir en una regulación normativa que se escapa de las manos del legislador aragonés (como de cualquier otro legislador autonómico)⁴¹.

La segunda Ley a mencionar es la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (BOA núm. 259, de 23 de diciembre de 2021). La misma representa el final de un compromiso político con el que se inició la actual legislatura y con el que se pretendía poner fin a un evidente trastorno político y social que se vivió en tiempos anteriores, con varias decenas de miles de zaragozanos declarados objetores al pago del impuesto anteriormente vigente (el Impuesto de contaminación de las aguas, ICA) juzgado por ellos injusto hacia la ciudad de Zaragoza que ya habría contribuido a esta finalidad con el pago de tasas destinadas al sostenimiento de sus infraestructuras de depuración que, curiosamente, nacieron sin ninguna subvención europea, estatal o autonómica, en una decisión que no se explicó convincentemente en su momento y que así continúa.

No voy a hacer aquí otra cosa que dar esta noticia remitiendo al tratamiento específico que sobre la nueva Ley hace el profesor Ismael Jiménez Compaired en un artículo publicado en este número del Anuario. Es evidente que, al margen de que los trastornos políticos y sociales que he mencionado en el párrafo anterior

.....

40 Desarrollé con profusión de argumentos esta idea en una conferencia sobre dicha Ley de simplificación impartida en mayo de 2021 en el seminario de derecho local de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda. La documentación correspondiente puede consultarse en la página web de dicha Fundación y a su contenido me remito ahora.

41 Debe darse aquí noticia de la aprobación del Decreto 5/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para impulsar la gestión urgente y coordinada de los procedimientos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) (BOA núm. 19, de 28 de enero de 2022). El título de la norma es bien explicativo de su finalidad y enlaza directamente con la Ley 1/2021 en lo relativo a la creación de una unidad administrativa, temporal, para atender a la coordinación de los procedimientos administrativos desarrollados en relación a su objeto.

concluyeron con la llegada al gobierno de coalición formado en 2019 del partido político que principalmente promovió la resistencia contra el ICA, la nueva Ley 8/2021 va a representar –globalmente– una disminución de los ingresos de la Comunidad Autónoma lo que quiere decir que la política de depuración y saneamiento de las aguas residuales deberá afrontarse en Aragón con un mayor gasto presupuestario. Pues los gastos públicos (no solo los ahora referidos), solo pueden financiarse con aportes presupuestarios y/o tributarios. No hay otra forma para ello y si unas aportaciones disminuyen (las tributarias) deben crecer necesariamente las otras (las presupuestarias). Ello abre, obviamente, una interesante posibilidad de reflexionar sobre el significado de ese origen marcadamente presupuestario, y no tributario, de los fondos correspondientes para subvenir a esa política, en la que no se puede entrar en este momento.

Por otra parte está en tramitación parlamentaria un texto del que ya se dio noticia en el Informe correspondiente al año 2020: el Proyecto de Ley regulador del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Parece que existe la voluntad firme de que se apruebe como Ley en el presente año 2022 y que entre en vigor con fecha 1 de enero de 2023. Toca esperar y ver.

3. UNA DECISIÓN MUY IMPORTANTE PARA LA SALVAGUARDA DEL ESTADO DE DERECHO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: EL ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN DE 11 DE ENERO DE 2022

Se incluye en este número del Anuario, dentro del apartado de documentación, un importante Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), el Acuerdo 1/2022, de 11 de enero, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por doña María Dolores Ranera Gómez en su condición de concejal del Ayuntamiento de Zaragoza, frente a los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de limpieza viaria y la recogida y transportes de residuos domésticos de la ciudad de Zaragoza”, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Se incluye en el Anuario ese Acuerdo porque se considera del máximo interés jurídico el conocimiento de la resolución de un problema planteado por el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares mencionado en el párrafo anterior y que había sido objeto de recurso ante el TACPA por una concejal del Ayuntamiento de Zaragoza. La cuestión controvertida (había otras en el recurso planteado y también hace mención a las mismas el Acuerdo 1/2022, aunque ello tiene menor importancia jurídica que lo que me ocupa ahora y, en todo caso, su resolución puede seguirse con la lectura del Acuerdo 1/2022 que reproducimos) era la remisión a arbitraje de las cuestiones conflictivas que pudieran surgir entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el adjudicatario (luego devendría en contratista) del contrato sometido

do a licitación. El recurso hacía referencia a la contradicción con el derecho vigente de tal remisión.

Nunca entendí –y sigo sin entender– el interés que podía tener el Ayuntamiento de Zaragoza en derivar a arbitraje la resolución de tales hipotéticos conflictos futuros, cuando lo elemental era pensar que esos conflictos, tal y como se deduce de nuestro sistema constitucional, deberían ser resueltos por el Poder Judicial en el marco de los oportunos recursos que, en su caso, se plantearan ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa contra las decisiones municipales que afectaran al contratista. Afortunadamente alguien con legitimación (una concejal del Ayuntamiento de Zaragoza) acudió mediante el oportuno recurso al TACPA y este, resolviendo el recurso, estableció claramente la oportuna decisión anulatoria del correspondiente precepto en el pliego con lo cual se evitará en el futuro que vuelva a plantearse lo que puede juzgarse, sin duda, como una privatización completamente injustificada (jurídicamente) de la resolución de conflictos entre una entidad local y quien resulte contratista para la ejecución de un servicio público y, además y lo que me parece más grave, a una renuncia de una entidad local (nada menos que la capital de la Comunidad Autónoma de Aragón es la que formulaba tal renuncia) al ejercicio de las potestades de interpretación, modificación y resolución de los contratos públicos que le otorga la legislación contractual, la actual y la pasada (y presumo con absoluta seguridad de acertar que también lo hará la del futuro), porque estamos ante una característica permanente, esencial, de la contratación pública basada en algo tan simple –y tan importante– como la salvaguarda de los intereses generales. Por las noticias que se tienen parece claro que el Ayuntamiento de Zaragoza no va a recurrir la decisión del TACPA. Menos mal. Presumo que sus servicios jurídicos habrán aconsejado a los responsables municipales tal decisión.

No me extendo más sobre el particular porque dada la importancia de la cuestión publicamos también un esclarecedor trabajo de una vocal del TACPA (Paula Bardavío, quien es profesionalmente Letrada de la Administración de la Comunidad Autónoma, sirviendo en la actualidad y tras el correspondiente concurso en el TACPA) que explicita de forma perfecta, y sintética, lo que se sometió a la decisión del Tribunal de contratos y el porqué de su resolución. Es evidente que con esta decisión el Tribunal autonómico gana un prestigio jurídico indiscutible que le permitirá afrontar con mayor seguridad su trabajo futuro, en la convicción de que tal Acuerdo ha colmado plenamente las esperanzas que se pusieron en su creación: rapidez y acierto y precisión jurídica en la resolución de las cuestiones que dentro de su competencia se le sometieran.

4. LA SITUACIÓN DE LA PROVINCIA DE TERUEL: LAS SUBVENCIONES CONTINUAS Y SU ESCASA EFECTIVIDAD. ALGUNOS DATOS

Se han producido algunos datos –como en años anteriores– que muestran la continuidad en la existencia de subvenciones del Estado que se canalizan hacia la provincia de Teruel y que determinan inversiones y otro tipo de actuaciones⁴².

Pero al tiempo ha aparecido un importante Informe de fiscalización de Ciudad del Motor S.A. (Motorland), ejercicio 2020 de la Cámara de Cuentas de Aragón⁴³. El Informe es muy crítico sobre la actividad de la sociedad pública Motorland y destaca sus pérdidas en 2020 (2.282.211 euros) y un pasivo corriente superior al activo corriente en más de siete millones de euros. Ello supone la existencia “de una incertidumbre material que puede generar dudas significativas sobre la capacidad de Ciudad del Motor para continuar como empresa en funcionamiento, debido a su dependencia total del apoyo financiero de sus accionistas”. El informe centra la causa de tal situación en que “los ingresos derivados de las actividades realizadas no alcanzan a cubrir los gastos de la empresa, circunstancia en la que influye notablemente el coste de las tarifas que se pagan a la empresa Dorna S.L. por los derechos de organización de los grandes premios de velocidad en el circuito, cuyo importe se sitúa en torno a los ocho millones de euros cada año”. El informe destaca igualmente las pérdidas, enormes, de distintos eventos celebrados y concluye con una serie de recomendaciones de ámbito financiero, patrimonial y de gestión del personal de la empresa⁴⁴.

El resumen realizado del documento mencionado informa perfectamente de su importancia. Debe tenerse en cuenta, también, cómo no se ha producido ningún aumento, ni siquiera mínimo, de la población de Alcañiz o de su entorno y, desde luego, no de la provincia como consecuencia de esta instalación que ha

.....

42 Vid., así, la Resolución de 17 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local por la que se publica el Convenio con el Gobierno de Aragón para fomentar el desarrollo de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes (BOE núm. 232, de 28 de septiembre de 2021). Vid. también en esta línea de apoyo económico la Orden PRI/1630/2021, de 30 de noviembre, por la que se constituye la Comisión de trabajo para la identificación y el impulso de las capacidades y fortalezas de la provincia de Teruel a través del Fondo de Inversiones de Teruel (BOA núm. 248, de 7 de diciembre de 2021).

43 Sabido es que la empresa pública objeto del informe es el elemento más representativo de la actuación pública en relación a la problemática económica y social de la provincia de Teruel. Desde luego ha canalizado el mayor volumen de gasto público, lo que justifica perfectamente la emisión del informe referido.

44 La información destacada en el texto procede del resumen divulgativo elaborado por la propia Cámara.

conllevado un gasto, desde su inicio, auténticamente impresionante⁴⁵. La Cámara en su informe constata este hecho con datos incontrovertibles y arroja un baño de agua fría completamente riguroso sobre una actuación que supone un fracaso, sin paliativos, en comparación con las altísimas esperanzas que se depositaron en ella⁴⁶.

5. UN SIGNO DE ESPERANZA ECONÓMICA: NUEVO SUELO PARA UBICACIONES LOGÍSTICAS E INDUSTRIALES EN LA PROVINCIA DE ZARAGOZA

La impresión negativa que se puede sacar del anterior punto se compensa con las abundantes noticias este año 2021 de futuras implantaciones de actividades industriales y logísticas en la Comunidad (en la provincia de Zaragoza, fundamentalmente) lo que ha llevado consigo la decisión de ubicar un polígono logístico-industrial de un millón y medio de metros cuadrados en la ciudad de Zuera y que podría estar listo entre 2024 y 2025.

Y en esa misma línea se ha firmado un convenio con una empresa privada propietaria de una gran superficie de terreno en la carretera de Madrid que supondrá una ampliación muy sustantiva de la plataforma logística de Plaza con la posibilidad de ubicación en ella de empresas que precisan de parcelas de gran tamaño para la realización de su actividad. Sin duda estamos ante una noticia positiva que se irá concretando, esperemos, en los próximos tiempos.

6. LA DESPOBLACIÓN COMO PROBLEMA PERMANENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ALGUNOS DATOS: LA PUGNA POR CONSEGUIR LA UBICACIÓN DE NUEVAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EL COMIENZO DE LA RESISTENCIA CONTRA DETERMINADAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES

La caída poblacional en la Comunidad Autónoma continúa (me remito a los datos que se contienen en el último punto de este Informe general) y nada de lo que se ha hecho en este terreno ha sido suficiente para contener una tendencia parece

.....
45 Sobre los datos poblacionales de la provincia me remito al último punto de esta segunda parte del Informe general, pero ya advierto que continúa, inexorable, una situación de población que es insostenible desde todos los puntos de vista.

46 El informe dio pie a timidas respuestas de distintos responsables políticos y no a un debate profundo de la situación ni, en lo que conoce quien firma estas páginas, a decisiones que supongan seguir las recomendaciones de la Cámara de Cuentas. La impresión que produce este hecho es que se acepta, con resignación, que no hay nada que rectificar por este camino y que las cosas seguirán haciéndose de la misma forma que denuncia la Cámara. Hasta cuándo sucederá ese hecho, se ignora completamente.

que irremediable⁴⁷ y con efectos a múltiples niveles⁴⁸. El fenómeno, obviamente, no es solo propio de Aragón sino general a la llamada España vaciada⁴⁹.

En el año 2021 se inicia por el Gobierno central una política dirigida a ubicar fuera de Madrid las nuevas instituciones que el Estado decida crear⁵⁰ para lo cual se ha ideado un sistema de competición pública (en el que participarán, si lo desean, las CC. AA. y las entidades locales) del que probablemente se comenzarán a ver algunos resultados en este año 2022. Dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha hecho conocer la candidatura de la ciudad de Teruel para ser sede de la Agencia Espacial Española. Esperemos, entonces, para ver cómo se desarrolla el proceso y se adoptan las correspondientes decisiones cuya funcionalidad a efectos de revertir el declive poblacional se antoja como bastante dudosa. Al margen de que este proceso solo va a afectar a las nuevas instituciones a crear en que así se decida, los vicios y comportamientos propios del centralismo en la ubicación de las instituciones están tan arraigados que puede sospecharse que los viajes entre Madrid y la sede de las nuevas instituciones (ubicadas en otro lugar) de los responsables políticos y funcionariales (en el caso de que se adopten esas decisiones) presumo que serán constantes. Ojalá que no sea así.

.....

47 En el plano normativo hay que dejar constancia del Decreto 148/2021, de 15 de septiembre, de modificación del Decreto 71/2018, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional (BOA núm. 200, de 27 de septiembre de 2021). El contenido del Decreto se limita a establecer pequeños cambios en la composición del Observatorio.

48 Los podría tener, incluso, para disminuir la representación parlamentaria de la provincia de Teruel en las Cortes de Aragón. Para evitarlo un pleno de las Cortes de Aragón celebrado el 10 de marzo ha propuesto la reforma del Estatuto de Autonomía para asegurar la pervivencia de 14 Diputados, al menos, para esta provincia. Falta, obviamente, que ello se apruebe como reforma del Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica por las Cortes Generales. Esa reforma va a ir acompañada de una supresión de los aforamientos de diputados y miembros del Gobierno.

49 Lo que ocasiona, al margen de los efectos políticos que menciono en nota posterior, la aparición de estudios continuos sobre el fenómeno y sus causas. Puede destacarse aquí el número monográfico de la revista Cuadernos de Derecho Local, 56, 2021, dedicado a “Los Gobiernos locales ante el reto demográfico”, con notables artículos de un conjunto de juristas.

50 No hace falta ser muy listo para comprender que la candidatura política Teruel Existe, que tan buenos resultados consiguió en las últimas elecciones generales y su apoyo continuado al Gobierno, está detrás de este y de otros hechos semejantes. Muy probablemente estas actuaciones del Gobierno se incrementarán tras el éxito evidente que distintas candidaturas políticas han obtenido en las recientes elecciones de la Comunidad de Castilla y León. Parece que se aprobará en el futuro un anteproyecto de Ley en el que se contendrán las decisiones normativas apropiadas para conducir este proceso.

Muy relacionado con este hecho de la despoblación y de los medios de reacción contra el mismo está el movimiento, bastante profundo y razonado, que comienza a surgir en algunos puntos de Aragón contra la implantación en lugares singulares de determinadas instalaciones de producción de energías renovables, sobre todo parques eólicos. Al margen de los impactos ambientales paisajísticos evidentes (y negativos) que ya se pueden observar sin ningún esfuerzo, sirve de fundamento a esta protesta la constatación de la escasísima capacidad de estas instalaciones de crear puestos de trabajo, prácticamente inexistente en la fase de explotación de las infraestructuras, no así en su construcción. El negocio de las renovables para algunas empresas es de un calibre impresionante que no se corresponde con sus capacidades benéficas sobre el territorio por lo que es de suponer que el movimiento de resistencia se ampliará y eso obligará, entre otras de sus consecuencias, a realizar procedimientos muy serios y rigurosos de evaluación del impacto ambiental.

7. LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN. DISMINUCIÓN DEL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ALGUNOS Matices EN LA EVOLUCIÓN DE DETERMINADOS TERRITORIOS. LA EXCEPCIÓN DE HUESCA

La población de Aragón ha vuelto a disminuir a fecha 1 de enero de 2021 según las cifras del Padrón, interrumpiéndose, así, el ¿espejismo? de las cifras a 1 de enero de 2020 que se constató en el anterior Informe general. Llama la atención que en los trece años (de 2008-2021) de recogida y comentario de esta serie de cifras en estos informes generales, la población de Aragón no solo no haya crecido sino que, incluso, ha disminuido. Las conclusiones sobre la disminución, paralela, del peso económico y político de la Comunidad Autónoma en el país, caen por sí mismas y no hace falta perder el tiempo en explicitarlas, pues son más que evidentes. Esa disminución de la población en Aragón a fecha 1 de enero de 2021 corre paralela a la disminución producida en el último año también, en España, aunque porcentualmente esta última caída sea menor. Probablemente algo tendrán que ver en los dos casos las numerosas muertes por el COVID habidas durante 2020 (que han continuado en 2021 y también en los primeros meses de 2022⁵¹) y también, según se expresa en distintos medios, algún regreso de emigrantes a sus países por las dificultades de la vida económica durante 2021 en España. Ya en el pasado informe publicado en el Anuario de 2020 llamaba la atención sobre esa posibilidad que ahora se confirma.

.....

51 Las cifras oficiales son que durante la pandemia han muerto más de cien mil personas. Es seguro que las cifras reales son bastante mayores.

Contempladas las cifras separadamente, algunas de ellas siguen siendo muy preocupantes como las relativas a la provincia de Teruel, territorio en el que aunque se ha producido una ligerísima elevación de habitantes (369) ese hecho no tiene capacidad para trastocar la curva descendente que hace que ahora, a 1 de enero de 2021, la población de la provincia tenga un descenso, en relación a 2008, de nada menos que del 8,05 %. Se ha producido también un cierto aumento de la población en la ciudad de Teruel lo que ocasiona que la capital de la provincia registre respecto a la población que tenía en 2008 un aumento del 2,66 %, porcentaje que queda completamente diluido ante la fuerte disminución del provincial.

El año pasado planteaba una interrogación en el Informe general correspondiente a 2020 acerca del efecto que la candidatura de “Teruel Existe”, con dos senadores y un diputado, podría conseguir para la provincia. Ahora, aunque ha pasado solo una parte de la legislatura y pese a que los miembros de esta candidatura han apoyado siempre los proyectos del Gobierno central (empezando por el más significativo, los Presupuestos Generales del Estado) en puros términos poblacionales no parece que ello haya tenido un efecto positivo mínimamente significativo. De la misma manera las inversiones repetidas año tras año provenientes del Fondo Especial de Inversiones para Teruel, aun muy sustantivas económicamente, no han podido dar la vuelta al fenómeno de pérdida de población (el “vaciamiento”, como se dice ahora, de la España interior)⁵².

Igualmente se ha producido una pérdida significativa de población en la provincia y ciudad de Zaragoza. Ello ocasiona que los aumentos de población desde 2008 se queden en el terreno de lo testimonial, pues son solamente del 1,25 % en lo relativo a la provincia y del 1,36 % en lo relativo a la capital de la Comunidad Autónoma. Es probable que en este caso los efectos negativos de la pandemia hayan sido más altos que en las otras dos provincias.

La tónica negativa ha conocido este año también una ligera inflexión con lo sucedido en la provincia de Huesca apareciendo 1.500 habitantes más en esa provincia según las cifras del Padrón. Eso conduce a una elevación positiva de la población respecto a 2008 del 0,45 %. En esa tendencia positiva destaca la situación de la capital de la provincia donde puede computarse un aumento global del 4,33 % respecto a la población que tenía en 2008.

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

.....

52 Sobre ambos fenómenos, el efecto de la candidatura y el Fondo Especial de Inversiones para Teruel, remito a los datos y reflexiones presentes en los puntos anteriores de este Informe general.

CUADRO 4

**Evolución de la población en España de 2008-2021,
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
2020	47.450.795	1.329.391	222.687	53.956	134.176	36.240	972.528	681.877
2021	47.385.107	1.326.261	224.264	53.429	134.545	35.994	967.452	675.301
% 08-21	+ 2,59%	-0,05%	+0,45%	+4,33%	-8,05%	+2,66%	+1,25%	+1,36%

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 1065/2021, de 30 de noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2021 (BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 2021). Los resaltes tipográficos son míos.

En Zaragoza, a 15 de marzo de 2022.