

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:



El Informe de las Comunidades Autónomas 2023 ofrece un panorama general sobre el desarrollo del Estado autonómico durante este año, a partir de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica que incluyen, entre otros, las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Unión Europea, las sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado. Todos estos estudios son la base de la valoración general sobre la situación del Estado de las autonomías en 2023. Los estudios contenidos en el Informe han sido realizados por profesores y profesoras de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades españolas. El Informe incluye dos trabajos monográficos de actualidad sobre “El Estado de las Autonomías y la gestión del agua” y “El Reglamento de IA de la UE y competencias autonómicas”, además de un análisis comparado sobre la organización territorial de otros países europeos.

La colección de Informes Comunidades Autónomas se encuentra disponible vía online y en abierto (<http://www.idpbarcelona.net>).

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR MARCIAL PONS, LIBRERO
San Sotero, 6 – 28037 MADRID
Tel.: (91) 304 33 03
Fax: (91) 327 23 67
atencion@marcialpons.es

2023

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IDP

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2023

IDP OBSERVATORIO
DE DERECHO PÚBLICO

DIRECCIÓN DEL INFORME
JAVIER GARCÍA ROCA
ANA CARMONA CONTRERAS
DAVID MOYA MALAPEIRA

COORDINADOR
JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

AUTORES DEL INFORME

FLOR ARIAS APARICIO, Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura
MARÍA BALLESTER CARDELL, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid
ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela
ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla
AGUSTÍ CERRILLO MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya
JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, Profesor Lector de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra
FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha
FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
LUDOVICA DURST, Investigadora de Instituciones de Derecho Público de la Universidad Sapienza de Roma
ANTONIO EMBID IRUJO, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
TOMÁS FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona
JAVIER GARCÍA OLIVA, Profesor de Derecho de la Universidad de Manchester
JAVIER GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia
MARIO KÖLLING, Profesor-Doctor de Ciencia Política de la UNED
MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco
FRANCISCO JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ, Profesor Titular EU de la Universidad Complutense de Madrid
NURIA MAGALDI MENDAÑA, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba
SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ, Letrada de las Cortes Generales
DAVID MOYA MALAPEIRA, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
CARMEN ORTEGA VILLODRES, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada
XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
AMELIA PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja
CARMEN PLAZA MARTÍN, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid
MARÍA REYES PÉREZ ALBERDI, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide
MARTÍN M^o RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra
PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo
M^o JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València
ANDREA ROMANO, Profesor Lector “Serra Hünter” de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático Emérito de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos
ANA SÁNCHEZ LAMELAS, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria
JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN, Profesor Titular de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia [UNED].
JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
CLARA ISABEL VELASCO RICO, Profesora Agregada “Serra Hünter” de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra
MARC VILALTA REIXACH, Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2023

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2024

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 2024 por Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona
Av. Diagonal, 684. Ed. Ilerdense, Dpcho. 103-104
08034 Barcelona

ISSN: 1136-131X
ISSN de la versión digital: 2696-8274

Depósito legal: B.14954 - 1994

Maquetación e impresión: Fulls Digitals Serveis Reprogràfics S.L.
Calle Sant Miquel, 10, Local 1.
08930 Sant Adrià del Besòs.
Barcelona.
www.fullsdigitals.com

Impreso en España – *Printed in Spain*

Dirección del informe

JAVIER GARCÍA ROCA
ANA CARMONA CONTRERAS
DAVID MOYA MALAPEIRA

Coordinador

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

Autores del Informe

FLOR ARIAS APARICIO, Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura

MARÍA BALLESTER CARDELL, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, Profesor Lector de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra

FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

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

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

ANTONIO EMBID IRUJO, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

TOMÁS FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

JAVIER GARCÍA OLIVA, Profesor de Derecho de la Universidad de Manchester

JAVIER GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

IGNACIO GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

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

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

MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

FRANCISCO JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ, Profesor Titular EU de la Universidad Complutense de Madrid

NURIA MAGALDI MENDAÑA, Profesora Titular de la Universidad de Córdoba

SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ, Letrada de las Cortes Generales

DAVID MOYA MALAPEIRA, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

CARMEN ORTEGA VILLODRES, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

AMELIA PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

CARMEN PLAZA MARTÍN, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

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

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

M^a JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València

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

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático Emérito de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos

ANA SÁNCHEZ LAMELAS, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN, Profesor Titular de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versitat de Barcelona

CLARA ISABEL VELASCO RICO, Profe-
sora Agregada “Serra Húnter” de De-
recho Administrativo de la Universi-
tat Pompeu Fabra

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

PRESENTACIÓN	17

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2023	21
<i>Javier García Roca, Ana M. Carmona Contreras y David Moya Malapeira</i>	

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

El Estado de las Autonomías y la gestión del agua <i>Antonio Embid Irujo</i>	51
El impacto del Reglamento sobre la Inteligencia Artificial sobre las Administraciones autonómicas <i>Agustí Cerrillo Martínez y Clara Isabel Velasco Rico</i>	79

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía	123
<i>M^a Reyes Pérez Alberdi</i>	
Aragón	135
<i>José Luís Bermejo Latre</i>	
Asturias.	151
<i>Paloma Requejo Rodríguez</i>	
Canarias	163
<i>José Suay Rincón</i>	
Cantabria	179
<i>Ana Sánchez Lamelas</i>	
Castilla y León	191
<i>Juan Maria Bilbao Ubillos</i>	
Castilla-La Mancha	205
<i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	

Cataluña	217
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
Comunidad Valenciana	227
<i>M^a Josefa Ridaura Martínez</i>	
Extremadura	237
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
Galicia	249
<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	
Islas Baleares	259
<i>Maria Ballester Cardell</i>	
La Rioja	277
<i>Amelia Pascual Medrano</i>	
Madrid	289
<i>Ignacio García Vitoria</i>	
Murcia	299
<i>Ignacio González García</i>	
Navarra	309
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	
País Vasco	319
<i>Alberto López Basaguren</i>	
Ceuta y Melilla	331
<i>Juan José Ruiz Ruiz</i>	

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Crónica legislativa estatal 2023: La actividad legislativa en año electoral	355
<i>Nuria Magaldi Mendaña</i>	
La jurisprudencia del Tribunal Constitucional	365
<i>María Jesús Larios Paterna</i>	
La actividad de la Unión Europea	389
<i>Carmen Plaza Martín</i>	
El Senado	411
<i>Sylvia Martí Sanchez</i>	

	11
Los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas	421
<i>Francisco Javier Donaire Villa</i>	
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.	461
<i>Maria Jesús García Morales</i>	
La Administración local	473
<i>Tomàs Font i Llovet y Marc Vilalta i Reixach</i>	
La financiación autonómica: notas para la nueva legislatura	483
<i>Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Francisco Javier Loscos Fernández y Jose Manuel Tránchez Martín</i>	
El marco normativo de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	529
<i>Xavier Padrós i Castellón</i>	
Las elecciones locales, autonómicas y generales de 2023	553
<i>Carmen Ortega Villodres</i>	

V. DERECHO COMPARADO

Novedades de los sistemas federales y descentralizados	571
<i>Ludovica Durst, Javier García Oliva, Mario Kölling y Andrea Romano</i>	

Abreviaturas, Acrónimos y Siglas

AAPP: Administraciones Públicas

AGE: Administración General del Estado

AN: Audiencia Nacional

ASG: Agrupación Socialista Gomera

BNG: Bloque Nacionalistas Galego

BOAM: Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOIB: Boletín Oficial de las Islas Baleares

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias

BOR: Boletín Oficial de La Rioja

CAR: Comunidad Autónoma de La Rioja

CARUE: Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea

CC.OO.: Comisiones Obreras

CC: Coalición Canaria

CCAA: Comunidades Autónomas

CCHH: Confederaciones Hidrográficas

Cciv: Código Civil

CE: Constitución española

CEDEX: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

CERA: Censo de Extranjeros Residentes Ausentes

CH: Confederación Hidrográfica

CHA: Chunta Aragonesista

CONFEPRES: Conferencia de Presidentes

Cs: Ciudadanos

DA: Disposición Adicional

DMA: Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE)

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

DOE: Diario Oficial de Extremadura

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha

EA: Estatuto de Autonomía

EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía

EACYL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León

EA: Estatuto de Autonomía de Aragón

EAR: Estatuto de Autonomía de La Rioja

EBAU: Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad

EC: Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ecl: Estatuto de Autonomía de Castilla-León

EEAA: Estatutos de Autonomía

EEE: Espacio Económico Europeo

EELL: Entidades Locales

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

FJ: Fundamento Jurídico

GITPA: Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A.

GPP: Grupo Parlamentario Popular

GPS: Grupo Parlamentario Socialista

Ha: Hectárea

IA: Inteligencia Artificial

IP: Impuesto sobre el Patrimonio

ITSGF: Impuesto temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas

IU: Izquierda Unida

IUCN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

JEC: Junta Electoral Central

LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LECr: Ley de Enjuiciamiento Criminal

LISTA: Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

LO: Ley Orgánica

LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

LOMCE: Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa

LOMLOE: Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Educación

LOSU: Ley Orgánica del Sistema Universitario

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

NC: Nueva Canarias

OM: Orden Ministerial

ONG: Organizaciones no gubernamentales

OOCC: Organismos de Cuenca

PAR: Partido Aragonés

PES: Planes Especiales de Sequía

PGRI: Planes de Gestión del Riesgo de Inundación

PHN: Plan Hidrológico Nacional

PNL: Propositiones no de Ley

PNV: Partido Nacionalista Vasco

PP: Partido Popular

PPHHCC: Planes Hidrológicos de Cuenca

PRTR: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública

RADA: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental

RAP: Revista de Administración Pública

RAPA: Reglamento de la Administración Pública del Agua

RD: Real Decreto

RDPH: Reglamento del Dominio Público Hidráulico

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo

REDC: Revista Española de Derecho Constitucional

REOICO: Registro Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación

RPA: Reglamento de Planificación Hidrológica

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública

SERLA: Servicio Regional de Relaciones Laborales

SESPA: Servicio de Salud del Principado de Asturias

SsTC: Sentencias del Tribunal Constitucional

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TSJPV: Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

UCD: Unión de Centro Democrático

UE: Unión Europea

UGT: Unión General de Trabajadores

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPL: Unión del Pueblo Leonés

UPN: Unión del Pueblo Navarro

PRESENTACIÓN

El *Informe Comunidades Autónomas 2023* continúa la colección que desde el año 1989 elabora el Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona. Como viene siendo habitual en las diferentes ediciones anuales, el *Informe* tiene el cometido de seguir la evolución del Estado autonómico desde la actividad de las Comunidades Autónomas, del Estado y de sus principales instituciones.

El *Informe 2023* mantiene la estructura de años anteriores. El primer apartado contiene la Valoración General elaborada por los directores del *Informe*, Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, Ana Carmona, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y David Moya, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. El segundo apartado consta de dos trabajos monográficos discutidos y acordados en la comisión de seguimiento del *Informe Comunidades Autónomas*. El primero aborda “La gestión del agua” y está a cargo del Profesor Antonio Embid Irujo. El segundo estudio monográfico trata de “El impacto del Reglamento sobre la Inteligencia Artificial sobre las Administraciones autonómicas”, a cargo de la Profesora Clara Isabel Velasco Rico, Asociada “Serra Húnter” de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra y el Profesor Agustí Cerrillo Martínez, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya.

Como cada edición anual, el *Informe* incorpora las contribuciones monográficas de las 17 Comunidades Autónomas y las 2 ciudades autónomas. En ellas se describen la actividad político-institucional, normativa y las relaciones de colaboración y de conflicto. El *Informe* también contiene los estudios transversales sobre la actividad referida a las Comunidades Autónomas de las principales instituciones, así como los estudios sobre la colaboración autonómica, la administración local, la financiación y el análisis electoral, entre otros. Además, se han incorporado diversos estudios de Derecho Comparado.

Este año, los cambios entre los colaboradores y colaboradoras del *Informe* han sido varios. Los profesores Marc Carrillo López, Catedrático de De-

recho Constitucional de Universitat Pompeu Fabra, y Andreu Olesti Rayo, Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat de Barcelona, han dejado su participación en el *Informe* en los artículos sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la actividad de la Unión Europea, respectivamente. Además, la Profesora Natalia Caicedo Camacho, Agregada de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, ha dejado las labores de coordinación del *Informe*. A todos ellos agradecemos el importante trabajo realizado durante todos estos años en sus responsabilidades correspondientes.

Al *Informe 2023* se incorporan la Profesora Carmen Plaza Martín, Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, responsable de la actividad de la Unión Europea y la Profesora María Jesús Larios Paterna, Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona, responsable de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Además, asumo como coordinador del *Informe*, soy profesor lector de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra.

El *Informe Comunidades Autónomas 2023* será presentado en el Foro de las Autonomías el próximo 3 de julio en el Senado.

Juan Carlos Covilla Martínez
Coordinador del *Informe Comunidades Autónomas*

I. VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2023

*Javier García Roca, Ana Carmona Contreras
y David Moya Malapeira*

*Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Sevilla
y Universitat de Barcelona*

Sumario: 1. Introducción. 2. Año electoral. 3. Economía, Fondos *Next Generation*, y financiación de las CCAA. 4. Reformas estatutarias y de los Reglamentos parlamentarios. 5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial. 6. Leyes estatales con impacto territorial y leyes autonómicas de relevancia. 7. Conflicto y diálogo político en Cataluña.

1. Introducción

Año electoral e interconexión de las tres elecciones. Adelantaremos una síntesis. En 2023, hubo tres concurrencias electorales, primero, locales y en varias CCAA a un tiempo, y luego generales. Se interpretaron cada una desde la lógica de su propio espacio de representación política, pero también en clave de confianza al Gobierno de coalición presidido por el Sr. Sánchez. Subieron PP y Vox en votos, alcanzado el poder en muchos ayuntamientos y CCAA. Ante estos resultados desfavorables, el Presidente disolvió anticipadamente las Cortes y convocó elecciones generales; rompiendo la tendencia, los resultados le fueron positivos y le permitieron crear un segundo gobierno de coalición.

Elecciones locales y robustecimiento del bipartidismo. En las locales, el PP fue el partido más votado. El PSOE cayó en el apoyo ciudadano y fue el segundo, pero a estrecha distancia con un 3'4% menos de los votos que el PP. Vox fue el tercer partido, obteniendo un 7'2% de los votos, con desigual fortaleza en las diversas CCAA. Las candidaturas de coalición de Sumar y Podemos consiguieron un 5'2% de los sufragios, descendiendo en apoyos. Ciudadanos inició el camino hacia su desaparición. Junts y ERC obtuvieron resultados parecidos algo por encima del 2% de los votos. EH-Bildu mostró una tendencia al crecimiento. Muchas alcaldías y gobiernos locales quedaron en manos de PP (41'3%), a veces con la ayuda de Vox, y muy por encima de las que consiguió el PSOE (29%). Frente a la situación en la que sobrevino la aparición de terceros y cuartos nuevos partidos, la llamada "nueva política", se advierte una tendencia hacia el fortalecimiento otra vez del bipartidismo,

PP y PSOE tuvieron más del 70% de los votos, entre otras razones, por la práctica desaparición de Ciudadanos.

Elecciones autonómicas y gobiernos de coalición. También aquí creció el PP, que fue el primer partido en siete CCAA y mejoró en todos los territorios; asimismo, creció Vox que se consolida. No obstante, el PSOE mantuvo su poder en cuatro CCAA. Podemos e IU perdieron votos y representantes, pero Ciudadanos quedó sin representación. En total, hubo nueve Gobiernos de coalición- lo que confirma la tendencia de los últimos años a ese tipo de gobierno frente a los monocolors-, cinco de los cuales liderados por PP y Vox.

Elecciones generales. El 23 de julio de 2023, en pleno verano y período de vacaciones, hubo elecciones anticipadas, pese al riesgo, la participación no fue mala (66'9%). El PP obtuvo una victoria insuficiente para gobernar, obteniendo 137 escaños en el Congreso, seguido de cerca por el PSOE con 121. Vox fue el tercer partido con 33 escaños. Sumar, la nueva coalición electoral, alcanzó 31 escaños y aglutinó a una veintena de partidos. Los partidos nacionalistas obtuvieron 19 escaños que apoyaron la investidura del presidente Sr. Sánchez. Ciudadanos ya no concurrió. Surgió, en definitiva, de nuevo un escenario en dos bloques: derechas, de un lado, e izquierdas y nacionalistas de otro.

Larga investidura y nuevo Gobierno de coalición. Tras fracasar el Sr. Núñez Feijóo en su candidatura a la Presidencia, fue investido el Sr. Sánchez con 179 votos quien formaría un Gobierno de coalición de izquierdas. Pero el proceso de acuerdos con partidos nacionalistas muy diversos, fue lento, complicado y careció de suficiente transparencia ante la opinión pública. Como consecuencias de los pactos, se presentó una proposición de ley de amnistía que ha abierto un intenso conflicto político, que dista de haber acabado con la aprobación de la ley y continúa en la fase de su aplicación judicial. Se alcanzaron también compromisos sobre la financiación de Cataluña cuya resultados está aún por ver si incentivarán la bilateralidad o impulsaran una reforma multilateral.

Diversa mayoría del Senado y conflictos en el bicameralismo asimétrico. Por ver primera, la composición del Senado fue radicalmente diversa a la del Congreso. El PP obtuvo 120 senadores provinciales y alcanzó la mayoría absoluta de la Cámara, lo que le concede un gran poder. Se inició un tiempo de obstruccionismo parlamentario y enfrentamientos con un Congreso con mayoría de izquierdas y nacionalistas. Al hilo de la ley de amnistía y a estos efectos, se modificó el Reglamento del Senado, para rechazar la declaración de urgencia, una modificación que ha sido impugnada en su constitucionalidad.

Situación económica razonablemente buena. La economía funcionó bastante bien en sus grandes cifras. El PIB creció un 2'5%, por encima de los princi-

pales países europeos y, por consiguiente, se incrementaron los ingresos tributarios. La inflación se moderó a un 3%, y bajó el precio de la energía. España creó 616.000 empleos, muy por encima de Alemania o Francia, y, pese a que se mantuvo muy alta la tasa de paro -como siempre-, descendió a un 11'8%. Se produjeron elevadas inversiones extranjeras. Igualmente se redujo la deuda pública a un 107'7%, superior al 81'7% de media de la Unión. No obstante, no mejoraron los salarios. Hubo fuerte sequía en varias CCAA. La reducción del déficit autonómico fue moderadamente positiva, pero desigual entre las CCAA, pese a las fuertes ayudas europeas y el aumento del empleo.

Impacto positivo de los Fondos Next Generation EU. Su impacto ha sido muy positivo en el crecimiento de la economía española en tres años consecutivos. La Vicepresidenta Primera sostuvo que se habían adjudicado más del 90% de los fondos recibidos (37.300 millones), que se estaban financiando más de 60.000 proyectos y que se iniciaba el cuarto desembolso de más de 10.000 millones. Las actuaciones iniciadas versan sobre regadíos, alta velocidad, vehículos eléctricos, hidrógeno verde, digitalización, etc. A juicio de la Vicepresidenta, la “cogobernanza” y colaboración con las CCAA había sido correcta -mas es un asunto polémico- ya que se habían reunido con mucha frecuencia las conferencias sectoriales y aprobado diversos convenios.

La necesidad de la reforma de la financiación autonómica y las carencias del confuso sistema de Fondos. Seguimos a la espera de la reforma del sistema de financiación de las CCAA aprobado nada menos que hace 15 años, en 2009. Puede ser esta Legislatura una oportunidad, dada la composición del Congreso, y Cataluña acaso pueda impulsar reformas. Existe amplia información en la crónica de financiación en este *Informe*. Ligado a esta cuestión, el muy confuso sistema de Fondos erige a las CCAA en deudores permanentes del Gobierno, genera una situación de fuerte dependencia en el autogobierno, que no es la óptima, crea distorsiones en la responsabilidad fiscal y solicitudes de condonación parcial de la deuda. Tanto el sistema ordinario de financiación como los distintos Fondos -de confusa comprensión- que se crearon necesitan una reforma según todos los expertos y gestores.

Jurisprudencia constitucional en materias competenciales. Fueron designados un nuevo Presidente y Vicepresidenta del Tribunal Constitucional. Tras el cambio de los Magistrados propuestos por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, la mayoría ha pasado a ser progresista. Sigue bajando el número de controversias competenciales en los diversos procesos, y reduciéndose las dilaciones en el enjuiciamiento. Son datos positivos. Pero, por otra parte, son frecuentes los alineamientos en Votos particulares disidentes, que reflejan automatismos en un tribunal desagregado, y se ha discutido la calidad de algunos pronunciamientos polémicos. La Ley 38/2022 de gravámenes temporales energéticos, entidades de crédito e impuesto de grandes fortunas dio lugar a varias sentencias. Ha habido decisiones sobre lo básico -como todos los años-, el lugar de las Diputaciones provinciales, el régi-

men jurídico lingüístico, y la previsión estatutaria sobre la facultad de informe del Parlamento de Canarias acerca de asuntos que modifiquen el régimen financiero de la Comunidad o simplemente lo actualicen.

Leyes estatales con impacto territorial. Subrayaremos las modificaciones de las Leyes del Concierto y del Convenio Económico, respectivamente, con el País Vasco y Navarra, para incorporar algunos impuestos estatales, y la Ley de modificación de la metodología para el señalamiento del cupo en el quinquenio 2022-2026. La Ley Orgánica del Sistema Universitario abre la puerta a diversos desarrollos autonómicos, entre ellos, la categoría de profesor permanente laboral. La Ley de Empleo regula el Sistema Nacional de Empleo desde el respeto a las competencias autonómicas y pone el acento en instrumentos de cooperación. Se aprobaron diversas leyes sobre derechos fundamentales con impacto en competencias de las CCAA, que más adelante se detallan, entre las que resaltaremos la que se ocupa del derecho a la vivienda.

Leyes autonómicas. Se aprobaron varias leyes sobre arquitectura de las instituciones o elecciones (Canarias, Aragón Castilla-La Mancha y Extremadura) según especificamos en otro epígrafe. Hubo asimismo leyes sobre digitalización e inteligencia artificial en varias CCAA y sobre violencia de género. Ha existido una abundante intervención en materia de vivienda; también sobre bonificaciones tributarias y reducciones de la carga. Las elecciones de mayo aminoraron la actividad legiferante.

2. Año electoral

Tres elecciones interconectadas en un año. En 2023, se celebraron tres tipos de elecciones con distintas participaciones ciudadanas y resultados, unos datos que confirman la tendencia de muchos electores a actuar de manera distinta según la modalidad de elección. Primero, elecciones *locales* el 28 de mayo, que coincidieron con las *autonómicas* en 12 CCAA. Segundo, elecciones *generales* que tuvieron lugar el 23 de julio. Las dos consultas electorales en espacios más reducidos se interpretaron también como una lectura de la confianza suscitada por el Gobierno de coalición liderado por el presidente Sr. Sánchez. En definitiva, tuvieron una lectura y dimensión nacional. Subieron en votos tanto el PP como Vox y supusieron un cambio de poder en muchos ayuntamientos y CCAA. Ante estos resultados adversos para la mayoría gubernamental, el Presidente aprobó inmediatamente una disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales, intentando recuperar la iniciativa política. Inesperadamente, dados los resultados desfavorables de las dos elecciones previas, los partidos del Gobierno de coalición obtuvieron unos resultados que le permitieron alcanzar una nueva investidura del presidente Sr. Sánchez y la formación de un segundo Gobierno de coalición. Veámoslo con mayor detalle.

Elecciones locales. El 28 de mayo participaron en las elecciones locales un 63'9 % de los electores, descendiendo punto y medio la participación. El PP

fue el partido más votado con un incremento de casi 9 puntos porcentuales respecto de las análogas elecciones anteriores en 2019 y obtuvo un 31'5% de los votos. El PSOE fue la segunda fuerza, cayendo un 1'3%, si bien mantuvo un 28'1% de votos. Es relevante que Vox fue el tercer partido y dobló su apoyo electoral, alcanzando un 7'2% de los votos, pero de forma desigual en los diversos territorios. IU y Podemos presentaron candidaturas de coalición y consiguieron el 5'2% de los sufragios, descendiendo en sus posiciones previas. Hubo una fuerte caída de Ciudadanos que pasó de un 8'7% de los sufragios en 2019 a un 1'4%, iniciando el camino progresivo hacia su desaparición. *Junts* obtuvo 552.721 votos que suponían un 2'5%. Casi empatado, ERC logró un 2'3%. EH-Bildu consiguió 366.339 votos, un 1'6% que reflejaba un crecimiento muy significativo, obteniendo un buen número de concejales y alcaldías que evidenciaban su tendencia al crecimiento. BNG, 1'1%. CC 0'7%. CUP 0'6%.

Numerosos gobiernos locales y alcaldías del PP y Vox. Merced al apoyo de Vox y a su propio crecimiento, el poder municipal del PP aumentó: un 41'3% de los Gobiernos locales tienen Alcaldes del PP, mientras bajan a un 29% los Alcaldes socialistas. El PP cuenta con Alcaldes en 30 capitales de Provincias. Es una importante diferencia. Carmen Ortega subraya también en su crónica -cuyos datos sintetizamos en esta valoración general- que ambos partidos poseen más del 70% de las alcaldías, un dato significativo pues denota un robustecimiento del bipartidismo sin que haya desaparecido la fragmentación en la representación política, una tendencia que confirmarían las elecciones al Parlamento Europeo al año siguiente, el 9 de junio de 2024.

Elecciones autonómicas: subida del PP y Vox y desaparición de Ciudadanos. Igualmente en las elecciones autonómicas, se produjo un cambio del mapa electoral con la subida de PP y Vox y una clara pérdida de poder territorial del PSOE. El partido más votado fue el PP siendo la primera fuerza en siete CCAA: Aragón, Baleares, Cantabria, la Rioja, Madrid y Comunidad Valenciana. El PSOE ganó sólo en cuatro CCAA: Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura. UPN fue la primera en Navarra. Hubo un desplome electoral de Ciudadanos que no obtuvo representación en ningún Parlamento autonómico; sus electores parece que se reubicaron en el espacio de los partidos de derecha y extrema derecha, especialmente en el PP, lo que en parte explicaría su crecimiento. El PP mejoró sus resultados de manera uniforme en todas las CCAA. El crecimiento de Vox, que fue de nuevo desigual en las diversas CCAA, le permitió pactar con el PP en la formación de cinco Gobiernos autonómicos. El PSOE bajó en bastantes CCAA, pero subió un poco en otras, y finalmente acabaría recuperándose en las elecciones generales. Podemos e IU alcanzaron acuerdos electorales en algunas CCAA, pero perdieron votos y no consiguieron representación en cinco CCAA.

Algunos gobiernos autonómicos monocolores y bastantes gobiernos de coalición. La mayoría absoluta de los votos obtenida por el PP le permitió formar

Gobiernos monocolores en Madrid (nada menos que con un 47'3 % de los votos frente al 18'2 % del PSOE, una gran diferencia) y La Rioja (con un 46%). Mientras el PSOE formó Gobierno en solitario en Castilla-La Mancha (45%). Por el contrario, se formaron Gobiernos de coalición en nueve CCAA lo que parece ser la tendencia -otra vez- de la forma de gobierno autonómica. Vox se consolida en su importante papel como actor secundario o de apoyo al integrarse en Gobiernos de coalición con el PP o prestarle apoyos parlamentarios. Así el PP gobierna en solitario en seis CCAA y en otras cinco en coalición con Vox: Aragón, Castilla León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia. El PSOE, además de formar gobierno en solitario en Castilla-La Mancha, gobierna en coalición en Asturias y en Navarra, donde tiene la presidencia, e integra una coalición gubernamental en el País Vasco con el PNV.

Convocatoria urgente de elecciones generales anticipadas y en el verano. El 23 de julio de 2023 hubo elecciones generales anticipadas, que fueron anunciadas por el Presidente al día siguiente de celebrarse las elecciones locales y autonómicas, y obtenerse esos resultados desfavorables para el PSOE y el resto de la izquierda. Fue una apuesta valiente, pero arriesgada por dos razones. Su celebración por vez primera durante las vacaciones de verano y poco tiempo después de otra convocatoria electoral, circunstancias que incrementaban los riesgos de una caída de la participación ciudadana. Sin embargo, participaron un 66'9% de los electores, casi medio punto más que en 2019, pese a ser un umbral efectivamente bajo (recordemos que en 1982 votaron un 80%, una alta cota que no se ha recuperado) y con una participación superior a las locales y autonómicas. Los resultados electorales de esta apuesta por una disolución anticipada no fueron malos para la mayoría que volverían a formar las izquierdas y los nacionalistas.

Elecciones al Congreso: dos bloques, derechas frente a izquierdas y fuerzas nacionalistas. El PP venció las elecciones con un 33'06 % de los votos y 137 escaños en el Congreso. Pero fue una victoria pírrica pues estuvo seguido muy de cerca por el PSOE con un 31,68 % de los votos y 121 escaños. Estos resultados permitieron al PSOE liderar un gobierno de coalición ante la falta de suficientes aliados de la primera fuerza en votos que, en consecuencia, realmente perdió las elecciones dadas las características de la formación de las mayorías en un sistema parlamentario. Vox fue de nuevo el tercer partido con un 12'38 % de los votos y 33 escaños. Sumar, la nueva coalición electoral de izquierdas que aglutinó 26 formaciones, alcanzó un 12'33 % y 31 escaños. Diversas fuerzas nacionalistas catalanas, gallegas y vascas obtuvieron 19 escaños y se aliaron con las izquierdas. Ciudadanos no presentó ya candidaturas en estas elecciones generales, continuando su proceso de extinción. Se mantuvo pues un claro escenario de división en dos bloques entre las derechas, de un lado, y las izquierdas y los nacionalistas, de otro.

El proceso de formación del Gobierno y los acuerdos de investidura. En este escenario algo confuso, el Rey propuso primero al Congreso de los Di-

putados al Sr. Núñez Feijóo como candidato a Presidente del Gobierno, al ser el líder del partido más votado, no obstante, fracasó en dos votaciones de investidura, al no conseguir mayoría simple según el procedimiento previsto en el art. 99 CE. Finalmente, y tras unos meses de difíciles negociaciones, el Sr. Sánchez resultó investido el 16 de noviembre de 2023 por 179 votos, logrando mayoría absoluta. Sin embargo, fue tensa, larga y compleja la consecución de diversos acuerdos bilaterales de investidura entre el PSOE y un conjunto de partidos muy diferentes: PNV, Sumar, ERC, Junts, BNG y Bildu. El proceso extraparlamentario de gestación de estos acuerdos de investidura no tuvo transparencia y sus claves no se explicaron de manera suficiente a la opinión pública, siendo duramente criticados por la oposición. A la par, resultaron muy polémicos algunos de sus contenidos, especialmente la aprobación de una amnistía para los sucesos ligados al *procés* en Cataluña. Una iniciativa legislativa que dio lugar a una agria polémica en el Parlamento y en las calles, pero que fue aprobada finalmente en junio de 2024. Resta por revisar el cumplimiento efectivo de los otros contenidos de ese amplio abanico de delicados acuerdos políticos entre muchos y diferentes sujetos. Mas no es sencillo saberlo ante la falta de mecanismos formales de publicidad de los acuerdos como debería hacerse.

Elecciones al Senado, el choque entre ambas Cámaras, un bicameralismo agresivo. No es extraño en España que la composición del Congreso de los Diputados sea diversa a la del Senado, pese a celebrarse las elecciones a la vez, dado que se eligen mediante muy diversos sistemas electorales. Pero, en esta Legislatura, los resultados fueron más contrapuestos que nunca y, en consecuencia, se están produciendo fuertes choques entre ambas Cámaras tanto en el procedimiento legislativo como en el ejercicio de la función de control. Un escenario nuevo que complica el bicameralismo asimétrico y ralentiza el procedimiento legislativo. Se está usando el Senado como Cámara de oposición a la mayoría gubernamental en el Congreso, con una representación muy distinta, obstaculizando la acción de Gobierno. El PP obtuvo 120 senadores elegidos por provincias, y alcanzó la mayoría absoluta. Mientras el PSOE sólo consiguió 72. Izquierdas por la independencia (ERC y Bildu) obtuvieron 7. EAJ-PNV, 4. AHÍ, 1. PSOE- Sumar-EUIB- Ara Eivissa, 1. JxCat-Junts, 1. UPN, 1. Habrá que prestar atención en 2024 y durante el resto de la Legislatura a la experiencia que se extraiga de los conflictos entre ambas Cámaras.

Reforma del Reglamento del Senado para la amnistía. Así, en la tramitación de la proposición de ley de amnistía, se produjo incluso una modificación del Reglamento del Senado, de 18 de noviembre de 2023, para permitir a la Mesa pronunciarse sobre su tramitación por el procedimiento de urgencia, no bastando con la calificación que hiciera el Gobierno. La modificación se hizo menos de una semana después de la presentación de la iniciativa en el Congreso el 13 de noviembre y, por tanto, de alguna manera *ex post facto*. La voluntad obstruccionista de la mayoría del Senado, dilatoria de la tramitación urgente, parecía evidente. Otra cosa distinta es la oportunidad de la ca-

lificación como urgente de la iniciativa en un asunto de esta naturaleza tan delicada, pero la potestad parece ser constitucionalmente del Gobierno. Es pues una reforma cuya constitucionalidad ha sido impugnada y resulta harto discutible la reforma reglamentaria a la vista de lo dispuesto en el art. 90.3 CE que permite al Gobierno declarar urgente un “proyecto”. Una expresión que siempre se pensó incluía a proyectos y proposiciones, pero que ciertamente desde la estricta literalidad puede interpretarse de otra manera como se ha hecho ahora. Habrá que esperar a ver qué resuelve el Tribunal Constitucional, a la vista de su propia jurisprudencia (SSTC 234/2000 y 30/2024), y sobre todo, dependerá de si el intérprete supremo de la Constitución sigue una exégesis literal o gramatical o bien usa otros criterios sistemáticos o finalistas de interpretación. Por otro lado, la reforma se hizo inmediatamente antes de la entrada de la proposición en la Cámara alta, *ex post facto*, una inmediatez que daña la apariencia de imparcialidad del Reglamento de la Cámara, que debe comprenderse en la cultura del constitucionalismo como una garantía de la protección de las minorías. Recordemos que, en materia electoral, la Comisión de Venecia suele desaconsejar la reforma de la ley electoral inmediatamente antes de la convocatoria de un proceso electoral, y estimamos es una misma la razón de decidir.

3. Economía, fondos *Next Generation* y financiación de las CCAA

3.1.- *Economía: crecimiento del PIB y otros indicadores favorables.* La economía española ha tenido en 2023 un funcionamiento razonablemente bueno, pese al complicado contexto europeo y global con conflictos armados y tensiones inflacionistas. El PIB creció en términos relevantes, un 2'5%, por encima de los principales países europeos, lo que supuso un incremento de la recaudación tributaria. Según FUNCAS, la economía se benefició de la recuperación del turismo -que alcanza récords históricos- y de la hostelería, de la presencia de energías renovables durante la crisis energética -con una menor exposición al gas ruso-, de una moderación de los salarios, de la subida del consumo de los hogares y de las importantes inversiones extranjeras. Pese al retroceso de las inversiones nacionales por la caída de la construcción. La inflación se moderó a un 3%, acercándose a los niveles deseados de un 2%, en buena medida como consecuencia del abaratamiento de los productos energéticos. El Banco Central Europeo puso fin a la escalada de tipos, pero los mantuvo a un nivel elevado.

Crecimiento del empleo pese al mantenimiento de la elevada tasa de paro. Fue un buen año para el empleo. Conforme a la Oficina estadística europea, España creó 616.000 empleos en 2023, cifra muy encima de Alemania y Francia, los países europeos más poblados, y también de Italia, y estuvo a la cabeza de la Unión Europea en este tema. Ya en 2022 la creación de empleo fue robusta en España con 689.000 incorporaciones. Bien es verdad que en 2020, durante la pandemia, España fue el tercer país que más empleo destruyó, dada nuestra dependencia del sector servicios. No obstante, como es tra-

dicional, la tasa de paro fue la más alta, pero siguió disminuyendo hasta un 11'8%, porcentaje todavía lejano del 6'1% de la Unión, y es casi el doble de la media europea. Tampoco mejoraron los salarios que subieron un 4% con una inflación de un 3%, lo que dejaba el poder adquisitivo prácticamente como estaba, pese a que los alimentos de la cesta de la compra subieron mucho.

Mantenimiento de las inversiones extranjeras. Según la Secretaría de Estadío de Comercio, la inversión extranjera en España alcanzó en 2023 los 28.215 millones de euros, posicionándose en el promedio de las cifras de los últimos cinco años, muy por encima de los años anteriores. Fueron sobre todo inversiones en telecomunicaciones, energía eléctrica y combustibles. El Ministerio remarcó la confianza que estos datos, y su diversificación en varios sectores e inversores de diversos países, revelaban que tenían los inversores extranjeros en nuestra economía. Significativamente, la Comunidad de Madrid recibió más del 54% de esas inversiones, siendo Cataluña y la Comunidad de Valencia los siguientes destinatarios.

Sequía en varias CCAA. Durante 2023, tuvimos una de nuestras peores sequías. La media de agua de los embalses españoles no llegó al 50% de su capacidad según el Ministerio de Transición Ecológica. Por debajo de la media de los últimos diez años. Pero la situación fue dispar en España y especialmente preocupante en algunas CCAA como Cataluña. Entre otras consecuencia, la sequía afectó al precio del aceite de oliva, un producto básico cuya producción se desplomó por segundo año.

Desigual reducción del déficit autonómico. Hubo una disminución del déficit hasta el 3'6% del PIB a finales de 2023, como en los ejercicios precedentes, y cerca de la media de la Unión (3'5%). No obstante, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), varias CCAA (Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Murcia) cerrarían el año por encima del 0'3% de déficit respecto de su PIB, que era el porcentaje acordado con el Estado, pese a las ayudas de los fondos europeos y el aumento del empleo. Mientras otras CCAA (Aragón, Extremadura, Cantabria, La Rioja, Madrid, Canarias, Galicia, Asturias, País Vasco y Andalucía) alcanzaron déficits por debajo o en torno a ese umbral. La crónica sobre financiación de este *Informe* estima que, en general, el comportamiento de las CCAA fue positivo, aunque moderado. Recordemos que la crisis financiera de 2008, la Gran Recesión, produjo en las CCAA serios problemas de déficit presupuestario que se prolongaron tiempo, entre otras razones, por la caída de las recaudaciones de los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales). Menos impacto tuvo la crisis del COVID.

Reducción de la deuda pública. Hubo también una reducción de la deuda pública hasta el 107'7% del PIB, pero es todavía muy superior al 81'7% de media de la Unión. La bajada se debe sustancialmente al crecimiento de los ingresos públicos, pese al mantenimiento de las prestaciones sociales, y a que se retiraron una parte de los incentivos derivados de la pandemia.

3.2. *El impacto positivo de los Fondos Next Generation EU en el crecimiento económico y la colaboración con las CCAA.* En su comparecencia en la Comisión Mixta Congreso- Senado, la Vicepresidenta Primera y Ministra de Economía, Comercio y Empresa, D^a Nadia Calviño, informó a los Grupos parlamentarios sobre el IV Informe de ejecución del plan de recuperación y su impacto en la economía española. La comparecencia se produjo tras la solicitud del cuarto desembolso de Fondos *Next Generation EU* a la Comisión Europea por una cuantía de más de 10.000 millones de euros. La Vicepresidenta sostuvo: que España estaba entre los países más avanzados en el despliegue de esos fondos, que se había mantenido un fuerte ritmo mensual de convocatorias y licitaciones, que las administraciones públicas habían ya adjudicado el 90% de los 37.300 millones de euros recibidos, y que el impacto del sistema había impulsado la economía productiva, el empleo de calidad, la reindustrialización, especialmente verde y digital, y la modernización tecnológica. Afirmó que se estaban financiando más de 600. 000 proyectos. La Ministra mantuvo que la fortaleza de la economía española no se entiende sin la presencia de esos fondos que habían generado un fuerte crecimiento económico por tres años consecutivos: 6'4% en 2021, 5'8 % en 2022 y se preveía que un 2'4% en 2023 sobre el nivel del PIB. Sostuvo que con la segunda fase del Plan se movilizarían hasta 93.000 millones de euros entre préstamos, transferencias y el mecanismo *REPowerEU*, manteniéndose una media anual de un impacto de 3 puntos. Igualmente, defendió que se había desarrollado una co-gobernanza y colaboración con las CCAA, y los agentes sociales y económicos, exponiendo que, a tal efecto, se habían reunido 161 Conferencias sectoriales y otros órganos de colaboración. Se habían asignado 26.000 euros a las CCAA para su gestión directa en sus ámbitos competenciales como son vivienda, sanidad, y políticas sociales, concediéndose subvenciones y suscribiéndose convenios. Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad de Valencia eran las CCAA que había recibido asignaciones más elevadas. Pero también las entidades locales habían obtenido más de 7.200 millones de euros mediante diversos instrumentos de gestión. Entre las actuaciones más significativas están: un plan para la mejora y sostenibilidad de los regadíos, obras de alta velocidad en los corredores Mediterráneo y Atlántico, transformación en vehículos eléctricos, proyectos de transición energética e hidrógeno verde, bonos de digitalización y conectividad rural, equipos de alta tecnología para hospitales, plazas de formación profesional y escolarización gratuita de niños, digitalización de la justicia. El Plan de Recuperación posee una página web en <https://planderecuperacion.gob.es/> y también otra la Comisión Europea.

3.3. *La esperada reforma de la financiación de las CCAA.* De nuevo, volvió a finalizar el año sin que se produjera la esperada reforma del sistema de financiación, una cuestión pendiente desde 2014. El sistema ha mostrado su resiliencia, pero los expertos creen que no pueden dilatarse más las modificaciones (véase la detallada crónica de J. Loscos, J. Ruiz-Huerta y J.M. Tránchez). Estos autores afirman que los retrasos no se justifican después de 15

años y máxime tras haberse creado una comisión de expertos en 2017 que evacuó un informe que sigue siendo una referencia: las soluciones técnicas existen y existe también otro informe sobre población ajustada. Pero, a la vez, defienden los avances del modelo de 2009 respecto de los anteriores. Los motivos de las dilaciones -afirman- son de naturaleza política y tienen que ver, de un lado, con la política de la hipérbole, la exageración, polarización y falta de acuerdos, y, de otro, con los problemas generados por el *procés*, pues Cataluña siempre tuvo un protagonismo en el debate sobre la financiación. Asimismo, se plantea la vieja disputa entre el sistema de financiación común y el régimen de concierto, el debate sobre la posibilidad de su extensión y la necesidad de un modelo de concierto solidario en un contexto de desigualdades territoriales. Igualmente se suscita la controversia sobre las llamadas balanzas fiscales, o efectos de los ingresos y gastos en un territorio durante un tiempo acotado, a la luz de una solidaridad interterritorial. Culminan su análisis sugiriendo una aproximación pragmática y gradual que siga una lógica federal, cooperativa y multilateral.

¿Inicio de las negociaciones esta Legislatura? La Ministra de Hacienda, la Sra. Montero, negó en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 11 diciembre de 2023 que se estuviera negociando una reforma de la financiación autonómica de manera bilateral con Cataluña como consecuencia de los acuerdos de investidura con Junts y ERC, y anunció que el Estado repartiría a las CCAA la cifra de 150.000 millones, lo que se estimaba un récord. Por su parte, los consejeros autonómicos exigieron una reforma urgente del sistema. Asimismo, se discutieron los techos de gasto y los objetivos de déficit a cerrar en 2024 para cumplir con las metas del programa de estabilidad, y asimismo las entregas a cuenta.

Deuda pública de las CCAA y dependencia del Gobierno como acreedor. En un porcentaje elevado, la deuda pública autonómica tiene como acreedor al Gobierno de la nación, lo que genera una situación de fuerte dependencia en la financiación, que afecta seriamente al autogobierno y que no es lógica en un Estado descentralizado. Una situación derivada de los diversos fondos o mecanismos de financiación que el Estado puso a disposición de las CCAA desde la crisis de 2008 (plan de pago a proveedores, fondo de liquidez autonómica, etc.) que se crearon como créditos estatales a las CCAA para cubrir sus dificultades de financiación. La ausencia de reforma del sistema de financiación autonómica ha acrecentado el problema. Esta situación genera distorsiones en los incentivos para volver a un modelo de financiación ortodoxo, y limita el ejercicio de la autonomía tributaria para hacer frente a las necesidades de gasto. Por otro lado, el Gobierno tiende a flexibilizar continuamente las obligaciones de pago y no se comporta como un acreedor privado, para evitar la insolvencia de las CCAA.

Debate sobre la condonación parcial del FLA. En este sentido y en relación con los acuerdos de las formaciones nacionalistas respecto de la investi-

dura como presidente del Sr. Sánchez, se ha hablado de la condonación parcial de la deuda del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Una línea de crédito que se emplea para pagar vencimientos de deudas o pagos a proveedores por parte de las CCAA, que tienen dificultades para acceder a los mercados de financiación de la deuda.

Heterogeneidad entre CCAA. Cuatro CCAA ocupan las primera plazas en los niveles de endeudamiento en términos absolutos (deuda pública bruta): Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid. Destaca esta asimetría o situación de desigualdad entre CCAA. La crónica correspondiente de este *Informe* muestra que hay varias CCAA con niveles de deuda elevados que superan el 30% del PIB regional (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Murcia y Cataluña) y, en el otro extremo, algunas CCAA tienen niveles de endeudamiento inferiores a un 15% (Madrid, País Vasco, Canarias y Navarra).

4. Reformas estatutarias y de los reglamentos parlamentarios

Reformas estatutarias en tramitación: vuelta a la casilla de salida. En 2023 estaban en tramitación tres reformas estatutarias, ninguna de las cuales logró aprobarse. Primero las reformas estatutarias de la Comunidad de Madrid y País Vasco que decayeron con la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones en estas Comunidades. Por el contrario, la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja se encontraba ya en las Cortes Generales, pero la disolución de las mismas por la convocatoria de elecciones anticipadas supuso su caducidad. La recuperación de los proyectos de reforma de las dos primeras está aún por confirmarse, mientras que el de La Rioja, una vez iniciada la nueva Legislatura, continúa su tramitación en el Congreso.

El Estatuto de la Rioja. La reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja fue aprobada por unanimidad en 2019 en el parlamento riojano y remitida al Congreso de los Diputados, donde, tras pasar la toma en consideración, fue sometida al trámite de presentación de enmiendas en la Comisión Constitucional, tras sucesivas ampliaciones del plazo, fueron finalmente publicadas en 2022, constatándose su carácter eminentemente técnico. La disolución de las Cortes Generales aquel año frustró su aprobación, obligando a tramitarla de nuevo en la actual Legislatura. Después de su calificación por la Mesa del Congreso, espera aún la convocatoria del debate de totalidad en el Pleno. El texto supone una reforma completa del Estatuto de 1981. Se elimina el aforamiento de los diputados autonómicos, siguiendo la estela de las Islas Baleares y de Aragón en 2022, y de Murcia y Cantabria en 2021. Además, se limita a dos los mandatos la presidencia de la Comunidad, y se incorpora la figura del Defensor del Pueblo autonómico con carácter preceptivo.

El Estatuto de la Comunidad de Madrid. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Madrid, la reforma estatutaria, decaída por la convocatoria de elecciones generales en la Legislatura anterior, se centra en la reducción de diputados de la Asamblea, aunque se había hablado de recoger

algunas otras modificaciones. Sigue siendo un objetivo político del Gobierno de la Comunidad en su planificación de la actividad normativa.

El País Vasco. Tal y como se indicaba en crónicas anteriores, en el País Vasco la reforma del Estatuto de Autonomía permaneció atascada durante 2023, para acabar decayendo con la convocatoria de las elecciones celebradas en abril de 2024. Habrá que ver si con la nueva Legislatura que acaba de iniciarse se recupera la propuesta.

Reformas de los reglamentos parlamentarios. Son ocho las reformas de los Reglamentos parlamentarios que vieron la luz en 2023. Dos para cada uno de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y otras cinco promovidas por las Comunidades de La Rioja, Canarias, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y las Islas Baleares.

Reglamento del Senado. Ya se ha comentado antes la reforma del Reglamento del Senado de 18 de noviembre de 2023, orientada a permitir el rechazo de la declaración de urgencia en la tramitación de una ley, ya que se permite a la Mesa pronunciarse sobre esta tramitación, no bastando con la calificación que hiciera el Gobierno, así como a ordenar las comparecencias del Presidente del Gobierno (arts. 133 y 182). Una reforma surgida en el contexto del intenso conflicto político durante la tramitación de la proposición de ley de amnistía. Al mes siguiente, el 13 de diciembre de 2023, se añadiría otra reforma del art. 49 del Reglamento, esta sí habitual, para ajustar las Comisiones Permanentes Legislativas y no Legislativas a los departamentos ministeriales del nuevo Gobierno.

Reglamento del Congreso: el uso de las lenguas oficiales de las CCAA. En la Cámara baja se aprobó una reforma del Reglamento el 16 de diciembre de 2023 (art. 46.1 Reglamento) con la misma finalidad de ajustar las Comisiones parlamentarias. Sin embargo, la reforma más destacada se produjo el 23 de septiembre de 2023, cuando fruto de los compromisos con los partidos soberanistas catalanes, previos a la investidura del Presidente del Gobierno, se abrió la posibilidad de utilizar en el Congreso las lenguas cooficiales en las CCAA como medio ordinario de expresión, y se establecieron los medios materiales –“aplicando los recursos tecnológicos hoy disponibles”- para hacerlo posible (se añadió un apartado 2º al art. 6 del Reglamento). Una modificación sobre cuya oportunidad y viabilidad técnica se ha discutido mucho.

Reglamento del Parlamento de Canarias. De las reformas de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, la de mayor calado es -junto a la de Asturias- la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 6 de junio de 2023, cuyo contenido se adelantaba ya en el Informe anterior, pues introduce algunos cambios en varios aspectos: el sistema de votaciones, las relaciones institucionales, el uso de medios audiovisuales, mejoras retributivas, el paso a la condición de no adscritos de refugiados tránsfugas, y la inexigibilidad del reintegro de subvenciones a los Grupos parlamentarios en determinados casos.

Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares. Al igual que en Canarias, con el fin de la Legislatura y en el último debate del Pleno, se modificó el 13 de abril de 2023 en las Islas Baleares el Reglamento parlamentario en catorce artículos. Se trata de una modificación cuyos orígenes se remontan a 2020 y que aborda cuestiones de funcionamiento de la Cámara en aspectos como son la accesibilidad, la transparencia, el régimen de los diputados no adscritos, los procedimientos de interpelación, las proposiciones de ley presentadas por distintos Grupos parlamentarios, la participación y votación telemática, etc.

Reglamento del Parlamento de La Rioja. A su vez, la reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja inició su tramitación en 2022 y el 25 de enero de 2023 se aprobó por el Parlamento. Modifica cuatro artículos con el fin de que la Junta de Portavoces pase a ser oída en la fijación del orden del día, así como para modificarse el número mínimo de diputados para constituir un Grupo parlamentario que pasa de 3 a 2. Esta reforma trae origen en un caso concreto con el paso a la condición de no adscrita de una diputada. Sigue pendiente ante el Tribunal Constitucional el enjuiciamiento del recurso de amparo presentado por esta diputada, que fue admitido a trámite.

Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Finalmente, vale la pena subrayar la reforma del art. 32.1. 4º del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 18 de septiembre de 2023, para permitir a la Mesa inadmitir iniciativas que excedan las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma “salvo que se trate de cuestiones que interesen exclusiva o fundamentalmente a Castilla-La Mancha o a su ciudadanía”.

Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias. Esta reforma supuso también la completa sustitución del reglamento anterior, con el fin de incorporar algunas prácticas que venían realizándose así como incluir algunas novedades como las modificaciones de ciertos aspectos del estatuto de los parlamentarios, la designación de la portavocía de grupos parlamentarios, una regulación más detallada del régimen del Grupo mixto así como limitaciones en caso de número reducido o transfuguismo, regulación más detallada de Comisiones de investigación y Comisiones de estudio; la potenciación de las sesiones parlamentarias, el voto telemático y la simplificación de los debates parlamentarios, y numerosos otros muchos aspectos que se recogen en la crónica del Principado.

5. Jurisprudencia constitucional de contenido competencial

Sigue decreciendo la conflictividad competencial y aminorándose las dilaciones. Primero, el Tribunal Constitucional cambió en 2023 de Presidente y Vicepresidenta, tras renovarse los Magistrados constitucionales propuestos por el Gobierno del PSOE y el Consejo General del Poder Judicial. Segundo, continúa bajando el número de sentencias sobre controversias competenciales, al igual que en los últimos años, y también sigue reduciéndose el tiempo

transcurrido desde la demanda al enjuiciamiento, dos datos positivos. Las dilaciones estructurales indebidas están desapareciendo efectivamente de la jurisdicción constitucional, resta preguntarse por la calidad de la doctrina. Sólo 21 sentencias sobre competencias se dictaron en 2023 y son, en su inmensa mayoría, recursos de inconstitucionalidad y sólo dos conflictos de competencias que además se desestimaron por razones procesales.

Panorámica de la jurisprudencia. La mayor parte de las sentencias, cinco, se refieren a la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y establecimientos financieros, y por la que se crea el impuesto de grandes fortunas. Hay también un curioso asunto sobre la insuficiencia de las bases estatales, y otros importantes sobre la autonomía provincial y el régimen local, la autonomía financiera y el régimen lingüístico. La mayor parte de las demandas son recursos frente a leyes autonómicas presentados por el Presidente del Gobierno o minorías parlamentarias. Es significativo el grado de disenso expresado en Votos particulares en diez ocasiones. El Tribunal Constitucional parece estar demediado, insuficientemente vertebrado, lo que no contribuye a la calidad y *autoritas* de sus pronunciamientos.

Bases y más bases. Como todos los años, sigue habiendo varias sentencias sobre el interminable debate acerca del alcance de las bases estatales. Las SSTC 10/2023, de 23 de febrero, y 36/2023, de 19 de abril, resuelven sendos recursos de los Gobiernos catalán y vasco, quienes veían invadidas sus potestades de autoorganización, por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, de medidas urgentes por razones de seguridad públicas en materia de *administración digital*, contratación pública y telecomunicaciones. Se suscita sobre todo una transversal concurrencia o solapamiento de títulos competenciales y el Tribunal selecciona unas veces como prevalente la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, sobre bases de las administraciones públicas, así ocurrió con los sistemas de identificación basados en tecnologías como *blockchain*, mientras otras veces acude a la seguridad pública (art. 149.1.29 CE), así con la regulación del documento nacional de identidad. Finalmente, y entre otros muchos extremos, en relación con la verificación de la cesión de datos entre administraciones, el Tribunal encuentra, para fundar sus sentencias desestimatorias, las competencias del Estado sobre defensa y bases de las administraciones públicas (arts. 149.1.4 y 18 CE).

Normas básicas en leyes viejas o preconstitucionales. También puede mencionarse la STC 127/2023, de 27 de septiembre, que analiza un decreto-ley de Extremadura sobre aprovechamiento de recursos minerales de litio y aborda el problema de unas normas básicas preconstitucionales previstas nada menos que en la *Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas*, que no se ha derogado tras casi cincuenta años de vigencia de la Constitución. El Tribunal encuentra, no obstante, en esa ley vieja preceptos de los que extrae bases materiales, pues -afirma- tratan de buscar una unidad en una utilización racional de los recur-

sos mineros, evitando condicionamientos territoriales. Desde esta óptica, se considera que la regulación autonómica del otorgamiento de las concesiones afecta a la unidad del mercado. Quizás con mejor sentido, un Voto discrepante de dos Magistrados señala con sentido común que la Ley de 1973 no distribuía lógicamente competencias territoriales, pues vivíamos en un Estado centralizado, sino que disciplinaba las relaciones entre las administraciones públicas y los particulares. Cabe, pues, preguntarse si quizás debió entenderse derogada, o inválida por inconstitucionalidad sobrevenida, la Ley de Minas de 1973, que en todo caso difícilmente puede dar satisfacción a la actual distribución constitucional de competencias, donde el art. 149.1.25 CE concede al Estado únicamente la facultad de aprobar normas básicas del régimen minero, pero no toda la materia.

¿La *insuficiencia de la densidad normativa de las normas básicas*? El recurso de Vox frente a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de *educación* introduce un nuevo planteamiento por el que se denuncia una insuficiencia normativa y dejación de competencias por parte del Estado: una pretendida inconstitucionalidad por *defecto de lo básico* respecto del art. 149.1.30 CE. Se reprocha la insuficiente regulación de cuestiones como son la fijación de las enseñanzas mínimas, las pruebas de evaluación, la evaluación e inspección del sistema educativo, etc. Un planteamiento interesante, pero probablemente inadecuado en sede de justicia constitucional por su alta politicidad, y que es justo el contrario del habitual en las impugnaciones autonómicas donde suelen denunciarse los excesos de las bases. El Tribunal (STC 3/2020, de 29 de diciembre) frenó este intento, recordando que definir lo básico es una decisión política de las Cortes Generales, que alberga un amplio margen de oportunidad y discrecionalidad, sin que pueda un órgano jurisdiccional sustituir al parlamento en ese tipo de decisiones. Nos parece un pronunciamiento prudente.

Alcance del procedimiento administrativo común y del autonómico. Tiene asimismo interés la STC 126/2023, de 27 de septiembre, que desestima un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley de la Región de Murcia que modifica la Ley de recuperación y *protección del Mar Menor*. La modificación legal agiliza la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos en el marco de esa protección, sin supeditar la actuación administrativa a la previa existencia de una resolución administrativa firme del organismo de cuenca. El Tribunal Constitucional no considera que se violen las competencias estatales sobre el procedimiento administrativo común.

El informe previo del Parlamento autonómico previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el Estatuto de Canarias. Hay dos sentencias (SSTC 16/2023, de 7 de marzo, y 50/2023, de 10 de mayo) que se ocupan de la insularidad y régimen económico fiscal de las CCAA. La citada STC 16/2023 aborda un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Canarias contra una disposición de un Decreto-ley (número 12/2021, de 24 de junio) sobre fiscalidad energética. Se suscita un importante

debate sobre la interpretación de la *Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias* donde se establece una garantía de procedimiento por la que se reclama un informe previo del Parlamento de la Comunidad, con carácter obligatorio, sobre cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. El Tribunal no acepta la argumentación del Abogado del Estado quien aducía la urgencia a la que el decreto-ley impugnado atendía y que -a su juicio- impedía solicitar un informe previo en tiempo. De hecho, el Gobierno aprobó el decreto-ley el 24 de junio y no envió la solicitud de informe hasta el día 30 siguiente, de forma extemporánea, enviándolo además al Gobierno y no al Parlamento; sin que el Parlamento de Canarias, por su parte, emitiera informe alguno una vez recibió la solicitud fuera de plazo. El Tribunal Constitucional acierta al advertir la deslealtad y ausencia de colaboración entre ambas partes que este conflicto evidencia, pero, respecto del fondo del asunto, no estima lesionada la Disposición Adicional Tercera, porque la norma discutida, si bien modificaba el régimen económico y fiscal, simplemente actualizaba la deducción aplicable en Canarias para adaptarlo a los cambios que se introducen.

Desde una perspectiva más general, a nuestro entender, conviene reflexionar sobre la naturaleza jurídica de esta previsión del Estatuto de Canarias que condiciona el ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales sobre el régimen económico y fiscal de la Comunidad a la emanación de un informe previo por parte del Parlamento de Canarias. Una previsión estatutaria (art. 167) que, según cómo se interprete, podría entrañar un exceso de bilateralidad. Sin embargo, no parece deba estimarse inconstitucional. Primero porque la previsión estatutaria arranca directamente de un expreso reconocimiento en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución que manda requerir un “informe previo” a la Comunidad Autónoma antes de proceder a la modificación del régimen económico y fiscal. Segundo, porque el mencionado art. 167 del Estatuto pide que la aprobación de un informe favorable se haga por dos terceras partes de los miembros del Parlamento de Canarias; y, si resultara desfavorable (apartado 2º), pide simplemente que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación para iniciar una negociación que resuelva las discrepancias y en su caso modificar el texto normativo; los efectos son limitados. Rectamente interpretada la previsión estatutaria, no vacía las facultades constitucionales de Gobierno y Cortes Generales ni las competencias del Estado.

El impuesto temporal sobre grandes fortunas. Las Comunidades de Madrid, Andalucía, Galicia y Murcia presentaron recursos de inconstitucionalidad frente a la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, que regula el *impuesto temporal sobre grandes fortunas*, lo que dio lugar a las SSTC 149, 170, 171, 189 y 190/2023, todas ellas desestimatorias. La decisión central es la STC 149/2023 a la que se remiten las demás. Los recurrentes estiman que este nuevo y controvertido impuesto altera los términos de cesión del impuesto sobre patrimonio sin ajustarse a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA y otras leyes de cesión de tributos. El Tribunal señala que las deman-

das no indican las competencias de las CCAA supuestamente lesionadas, que la Ley tampoco supone una minoración de sus ingresos financieros, y que no puede impedirse al Estado establecer nuevos tributos.

Un Voto particular suscrito por cuatro Magistrados disiente y estima que se lesiona la autonomía financiera de las CCAA, ya que la Ley recurrida entraña una armonización de las normativas autonómicas, dirigida a neutralizar las bonificaciones del impuesto sobre patrimonio que han aprobado algunas CCAA.

Claro está que el Voto particular no razona por qué motivo no puede el Estado impedir mediante ley que sus propios impuestos cedidos se vean vaciados o desdibujados mediante bonificaciones fiscales autonómicas desproporcionadas que incitan a una fuerte competencia fiscal entre CCAA e incluso a deslocalizaciones de empresas y ciudadanos. Estimamos que el Estado puede garantizar la igualdad en el ejercicio de los deberes -también el tributario- por todos los españoles (art. 149.1.1 CE) y con mayor razón cuando se trata de tributos creados por el propio Estado y luego cedidos.

Alcance de la autonomía provincial frente a las CCAA y financiación de los Municipios. La STC 123/2023, de 26 de septiembre, enjuicia un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Popular respecto de algunos artículos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, reguladora del *Fondo de Cooperación Municipal*. Se discute la autonomía financiera de las Diputaciones Provinciales, garantizada constitucional y legalmente (art. 137 y 141 CE, y art. 36.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, frente a su Comunidad Autónoma. Una vieja y discutida cuestión sobre la que la jurisprudencia constitucional ya ha analizado varios episodios respecto de Cataluña. La Ley permite a la Generalidad Valenciana adoptar medidas de coordinación de competencias locales, en particular, la imposición de obligaciones financieras a las Diputaciones, con la finalidad de que participen en la financiación de otras entidades locales a través de un fondo de cooperación municipal. El Tribunal estudia la justificación de la creación del fondo y la participación obligatoria de las Diputaciones, que cuenta también con la financiación de la Comunidad, y concluye que la regulación autonómica es constitucional. Pues su finalidad es garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales, para hacer posible que todos los ciudadanos de la Comunidad reciban un nivel equivalente de las prestaciones en los servicios públicos. La medida autonómica no viola la garantía constitucional de la autonomía provincial. Respecto de la participación mínima y la proporcionalidad, se razona que, en la participación del plan sectorial del fondo, participan las Diputaciones en defensa de sus intereses, razón por la que se estima constitucional la regulación discutida, con excepción del artículo de la Ley que establece las reglas para la distribución de los recursos del fondo, ya que no cumple con lo dispuesto en el art. 64.3 del Estatuto de Autonomía que impone que el fondo autonómico se cree con los mismos criterios que el fondo estatal.

La cronista de la jurisprudencia constitucional de este *Informe*, María Jesús Larios, discute el amplio reconocimiento que la sentencia hace de la intensidad de las facultades de coordinación de las CCAA respecto de las Diputaciones Provinciales. También subraya que un Voto particular del Magistrado Saéz Valcarcel considera, por el contrario, que debió estimarse íntegramente el recurso. Reprocha a la mayoría que transforma la doctrina constitucional sobre dichas facultades de coordinación, ampliando ilimitadamente su alcance potencial, al permitir serias facultades de condicionamiento de la competencia provincial.

Los términos de esta interesante controversia nos parece que están servidos y quizás vuelve abrirse la discusión -nunca cerrada ni bien resuelta- sobre el difícil lugar de las Diputaciones Provinciales, con amplios recursos financieros y, sobre todo, acerca de su relativa indeterminación competencial, en un Estado de tres términos que el art. 137 CE y otros preceptos constitucionales simplemente prefiguran. El lugar constitucional de las Diputaciones Provinciales sigue estando difuminado.

Otras vías de solución de controversias competenciales: comisiones bilaterales y cuestiones prejudiciales ante el TJUE. López Basaguren da noticia en su crónica de que la Comisión bilateral del art. 33.2 LOTC sigue funcionando eficazmente y ha evitado la formalización de diversos recursos frente a leyes vascas, tras alcanzarse acuerdos. Es un eficaz instrumento de solución extrajudicial de controversias competenciales. Resalta también que un juzgado de lo contencioso-administrativo de San Sebastián ha planteado una cuestión prejudicial de validez sobre normas forales fiscales del Territorio de Guipúzcoa referidas al impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Una vía y objeto procesalmente interesantes: las cuestiones prejudiciales ante el TJUE pueden ser también una interesante vía de solución de controversias competenciales.

¿Puede excluirse en ocasiones el derecho a la doble opción lingüística? La STC 85/2023 enjuició la Ley 2/2016, de 7 de abril, de *instituciones locales de Euskadi*, tras una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y declaró inconstitucional un inciso de un artículo referido al uso del euskera, que permitía que las corporaciones locales pudieran decidir que los documentos necesarios para su funcionamiento pudieran ser redactados sólo en euskera, siempre que ningún miembro de la corporación pudiera alegar el desconocimiento de esa lengua. La decisión -de la que disienten dos Votos particulares- se funda en la prohibición de establecer cargas que condicionen el derecho a la libre opción lingüística.

El euskera como requisito de mérito. Conectado a esta problemática y durante el mismo año, subraya López Basaguren que ha habido una decena de sentencias de órganos judiciales de lo contencioso-administrativo y, en particular, del Tribunal Superior de Justicia sobre exigencias de conocimiento del

euskera para acceder a puestos de trabajo, que fueron consideradas irrazonables o desproporcionadas. Unos hechos que dieron lugar a una campaña ciudadana - apoyada por las fuerzas nacionalistas y organizada por la entidad *Euskealgintzaren Kontseilua*- que estimaba que estas resoluciones judiciales constituían una ofensiva judicial contra el euskera.

6. Leyes estatales con impacto territorial y leyes autonómicas de relevancia

6.1. Normas estatales con impacto autonómico:

Disminución de la actividad legislativa por la disolución anticipada. La producción legislativa del año 2023 arroja un número decididamente menor con respecto al año precedente, lo que se explica por la disolución anticipada de las Cámaras. En tales circunstancias, la actividad legislativa se concentró en el primer semestre del año y hubo un panorama escuálido en el segundo. Las dificultades para alcanzar la investidura, primero, y la inestabilidad de las alianzas alcanzadas, son factores que explican la situación.

Consecuencias de la guerra en Ucrania y los Fondos Next Generation. Se constata el acentuado protagonismo de una serie de disposiciones (de modo prioritario a través de Reales Decretos-leyes) pensadas como respuesta a la incidencia que en distintos sectores se derivó del conflicto bélico en Ucrania (energía, alimentación...), y a la necesidad de avanzar en la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como de contener la coyuntura inflacionista. Todo ello, sin perjuicio de la aprobación de leyes referidas a otros ámbitos sustantivos.

Una Ley Orgánica del Sistema Universitario con voluntad descentralizadora. Señalaremos, en primer lugar, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU). Un análisis de su contenido pone de manifiesto una aproximación extremadamente genérica a cuestiones esenciales, de carácter básico, como son la organización, estructura y régimen jurídico de las universidades, lo que deja un amplio margen de actuación a las CCAA. También en relación con la configuración del profesorado laboral, puesto que se confiere a las CCAA la potestad para crear nuevas figuras contractuales bajo el paraguas del concepto “profesor permanente laboral”. Asimismo, aunque el sistema de acreditación funcional sigue siendo nacional y residenciado en la ANECA, se abre la puerta a su colaboración con las correspondientes entidades homólogas en el ámbito autonómico.

Las Leyes del Concierto y el Convenio Económico y de señalamiento del cupo. En el siempre relevante ámbito de la financiación autonómica, se aprobaron sendas Leyes 8/2023, de 3 de abril, y 9/2023 de 3 de abril, por las que se modifican los textos legislativos que aprueban el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. El objeto de la reforma es puntual, da respuesta a la necesidad de incorporar a tales CCAA las siguientes

figuras impositivas estatales: impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, de solidaridad de las grandes fortunas, y Gases Fluorados de Efecto Invernadero. Asimismo, debe reseñarse la Ley 10/2023, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-26.

Ley de Empleo. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece las líneas maestras de las políticas públicas en el sector y regula desde una perspectiva integral las cuestiones relativas al Sistema Nacional de Empleo. Dado que las políticas activas de empleo son una competencia de titularidad autonómica, la Ley tiene carácter básico. Incorpora una regulación cuyo contenido se centra en el establecimiento de la configuración esencial de los servicios públicos de empleo de las distintas Administraciones competentes, sin olvidar los actores privados que operan en dicho sector. Especial énfasis presta a la previsión de instrumentos cooperativos intergubernamentales y de disposiciones encaminadas al reforzamiento de la cohesión y la mejora de la gobernanza que rige el Sistema Nacional de Empleo.

Leyes sobre derechos fundamentales: vivienda, bienestar animal y colectivo LGTBI. Llamaremos la atención sobre tres leyes esenciales sobre derechos que operan en sectores muy distintos. En primer lugar, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las *personas trans* y para la garantía de los derechos de las *personas LGTBI*. La incidencia autonómica de esta ley se deriva de que la consecución de buena parte de sus objetivos de índole prestacional requiere la activación de políticas públicas en sectores especialmente sensibles como son la educación o la sanidad, cuya gestión se incardina en el ámbito de las CCAA. Por su parte, la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de *protección de los derechos y el bienestar animal*, se presenta como la respuesta estatal a la existencia de una nutrida normativa autonómica en la materia. Tomando conciencia de tal situación, el legislador estatal impulsa esta ley de carácter básico, cuya principal pretensión es establecer un mínimo común denominador en la materia aplicable con carácter general en todo el territorio nacional. En último lugar, pero no por ello menos importante, traemos a colación la Ley 12/2023, de 24 de mayo, del *derecho a la vivienda*. Esta Ley se inserta claramente en un ámbito competencial de titularidad autonómica que, como se verá más adelante, ha sido objeto de atención preferente en distintas CCAA. Acogiéndose a las competencias transversales recogidas en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE y aduciendo su directa conexión con el derecho recogido en el art. 47 CE, la ley estatal establece una regulación de carácter homogéneo de los aspectos esenciales de las políticas de acceso a la vivienda. Especialmente destacada es la previsión de declaración de zonas de mercado residencial tensionado, fijándose una serie de requisitos sustantivos y de índole procedimental. Ahora bien, teniendo presente que se opera sobre un ámbito competencial de titularidad autonómica, la ley establece que es a estas a quienes corresponde activar la referida declaración. A pesar de las cautelas expresadas, la STC 79/2024, de 24 de mayo, de-

claró inconstitucionales varios preceptos de esta Ley ante la ausencia de un título competencial del Estado para regular la determinación de vivienda protegida o el establecimiento de parques públicos de vivienda, cuestiones de la competencia autonómica.

6.2. *Leyes autonómicas más relevantes:*

El impacto de las elecciones en la función legislativa. La celebración de elecciones en 12 CCAA, así como en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el 28 de mayo de 2023 provocó igualmente un efecto doble: una concentración de la actividad normativa en los meses previos a la cita electoral, y una escasez legiferante en la fase posterior. En el resto de CCAA no afectadas por el ciclo electoral, los niveles de creación normativa primaria muestran cifras heterogéneas. De cara a obtener un panorama, aplicaremos un enfoque analítico, identificando los ámbitos que han sido objeto de una atención preferente.

Leyes electorales y de arquitectura institucional. La legislación electoral y de la arquitectura institucional ha ocupado un lugar preeminente en distintas CCAA. Destaca la Ley 4/2023, de 23 de marzo, sobre la *Presidencia y el Gobierno de Canarias*, en donde se recoge una exhaustiva regulación de la esfera ejecutiva. En Aragón, la necesidad de responder a las exigencias estatutarias ha llevado a la aprobación de la ley 3/2023, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 2/1987, electoral de dicha Comunidad, que incorpora disposiciones específicas sobre la representatividad *proporcional* de las tres circunscripciones provinciales, así como la atribución de la facultad de *disolución anticipada* de las Cortes al Presidente de la Comunidad Autónoma. En Castilla-La Mancha, la Ley 10/2023, de 1 de agosto, sobre designación de *Senadores representantes* de dicha Comunidad, ha introducido un mecanismo para acompasar el mandato de estos a las legislaturas del Senado y de la propia asamblea legislativa. Si la primera termina estando vigente, la segunda, se prevé la continuidad de los senadores designados, procediéndose a la entrega por parte de la Mesa de la Cámara Autonómica de unas nuevas credenciales y sin necesidad de abrir un nuevo proceso de elección. Centrando su objeto en un ámbito diferente, en Extremadura la Ley 5/2023, de 27 de julio, modifica la regulación del *estatuto de los cargos públicos* del gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, suprimiéndose la obligación de información preventiva a la Asamblea legislativa por parte del Ejecutivo, antes de nombrar altos cargos.

Tecnologías, inteligencia artificial, ciberseguridad. Los avances en la digitalización y las nuevas tecnologías y su incidencia en los derechos y en el desempeño de las funciones públicas han sido regulados por diferentes CCAA. Los ejes temáticos abordados no son coincidentes. En efecto, mientras que en Aragón la Ley 7/2023, de 23 de febrero, establece medidas para la implantación y desarrollo de *tecnologías en la nube*, en otras CCAA se opta por una aproximación más amplia. Es el caso de Asturias, cuya Ley 3/2023, de 29 de marzo, incorpora medidas para el impulso de la *economía del Dato*.

También de Extremadura donde el Decreto-Ley 2/2023, de 8 de marzo, aprueba una batería de medidas urgentes de impulso a la *inteligencia artificial*. La *ciberseguridad* también suscitó el interés autonómico, creándose dos Agencias dedicadas al tema en Madrid (Ley 14/2023, de 20 de diciembre) y el País Vasco (Ley 7/2023, de 29 de junio).

Igualdad efectiva de mujeres y hombres, víctimas violencia de género, identidad de género. El impulso de la igualdad efectiva de mujeres y hombres fue objeto de atención autonómica, aprobándose dos leyes dedicadas al tema en Galicia y La Rioja. Con un enfoque más específico, la atención a la violencia de género tuvo eco en Andalucía, que aprobó una prestación económica para los hijos de las víctimas mortales de la misma (Decreto-ley 9/2023, de 21 de noviembre) y Cataluña (Ley 10/23, de 7 de agosto), facilitando el acceso a indemnizaciones. En el terreno de la lucha en pro de la igualdad, vieron la luz en la Comunidad de Madrid dos leyes que incorporan modificaciones en la normativa autonómica existente: por un lado, la relativa a la *identidad y expresión de género* e igualdad social y no discriminación (Ley 17/2023, de 27 de diciembre) y, por otra, la de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual (Ley 18/2023, de 27 de diciembre).

Normas sobre personas en situación de dependencia. La necesidad de seguir avanzando en una regulación más idónea con respecto a las necesidades que se plantean en un sector tan sensible como el de la dependencia se hizo presente en distintas CCAA. Canarias aprobó el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, estableciendo condiciones y cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculadas a la prestación de cuidados por parte de personas no profesionales, en el ámbito familiar. Cataluña también hizo lo propio mediante el Decreto-Ley 2/2023, de 17 de octubre, de medidas extraordinarias de carácter social, destinadas a personas dependientes y con discapacidad, introduciendo previsiones orientadas a amortiguar dificultades para acceder a los servicios sociales, así como a garantizar una atención adecuada.

Menores y colectivos vulnerables. Distintos colectivos vulnerables han concentrado una importante batería de medidas legislativas autonómicas a lo largo del año. Así, se aprobaron leyes de atención temprana tanto en Andalucía (Ley 1/2023, de 16 de febrero, centrada en los menores de edad y 8/2023, de 28 de julio, relativa a las personas con discapacidad) como en Castilla-La Mancha (Ley 2/2023, de 10 de febrero). Por su parte, y dotada de un carácter estructural, destaca la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid. Con carácter más específico, la Ley 1/2023, de 15 de febrero, de la Comunidad de Madrid creó la Agencia Madrileña para el apoyo a las personas adultas con discapacidad.

Vivienda. Va a ser, sin embargo, en el sector de la vivienda donde se constata un nivel más intenso de muy interesantes iniciativas autonómicas en ejer-

cicio de su autogobierno. Cataluña se mostró especialmente activa, aprobando normas cuyo radio de acción se diversifica en sectores varios. Así, la previsión de medidas para facilitar la actuación en caso de *ocupación ilegal* de viviendas y la previsión de su *adquisición temporal* por parte de los Ayuntamientos para destinar su uso a políticas públicas (Ley 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007). Por su parte, la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de promoción y acceso a la vivienda, articula un variado elenco de medidas tales como la creación del impuesto sobre *viviendas vacías* que se aplica a los grandes tenedores, las dedicadas a proteger los derechos de las personas que necesitan acceder a una vivienda en régimen de *alquiler*, así como los de los menores en casos de *desalojos forzados* del hogar. En este sentido, destaca la creación del mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor. También en la Comunidad Valenciana la emergencia residencial centró los esfuerzos reguladores, dando lugar a la aprobación, entre otras normas, del Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, mediante el que se faculta a la Generalitat para disponer durante un plazo de hasta 7 años de *viviendas de grandes tenedores* que se encuentren vacías y destinarlas a personas en situación de vulnerabilidad. Con un carácter pionero, cabe reseñar la Ley 3/2023, de 13 de abril, de Viviendas Colaborativas de la Comunidad Valenciana, en la que se contempla la modalidad de *cohousing* como alternativa a la adquisición o alquiler de vivienda. Una aproximación novedosa, centrada en la activación de respuestas alternativas que no impliquen el consumo de territorio ni generan gasto para la Administración encontramos en Baleares, en donde el Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, entre otras medidas urgentes en materia de vivienda, contempla la *reconversión en vivienda de locales comerciales y oficinas* y también la de los establecimientos de alojamiento turístico en vivienda de precios limitados. En el terreno de las *ayudas financieras y las bonificaciones fiscales* concentran importantes esfuerzos autonómicos. Desde tal perspectiva, la Ley 4/2023, de 7 de marzo, de La Rioja, modifica la Ley de Presupuestas Generales para ese mismo ejercicio, incorporando la previsión de *concesión pública de avales* para jóvenes menores de 35 años en operaciones de préstamo para su primera vivienda. Tomando en consideración el mismo colectivo, en la Comunidad Valenciana se opta por aprobar incentivos fiscales (Ley 7/2023, de 26 de diciembre). La regulación introducida en el ordenamiento balear denota una mayor intensidad, puesto que contempla la bonificación del 100% en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales por la compra de primera vivienda para jóvenes y personas con discapacidad (Decreto-ley 4/2023, de 18 de julio).

Impuestos, bonificaciones y reducciones de la carga tributaria. El cambio en las mayorías de Gobierno que se produjo en una buena parte de las CCAA tras las elecciones de mayo va a traer consigo una intensa oleada de cambios en materia impositiva, cuyo punto en común es la reducción de la carga tributaria. Paradigma de esta orientación es la Ley 11/2023, de 7 de noviembre, de medidas fiscales urgentes de La Rioja, cuyo objeto es convertir a La Rioja

en la Comunidad con los impuestos más bajos de España. Desde una aproximación más concreta, se comprueba la existencia de medidas autonómicas que rebajan las deducciones en el IRPF (Valencia, Canarias y Madrid). Asimismo, han proliferado las destinadas a operar en el ámbito del impuesto de *sucesiones y donaciones*, estableciéndose importantes bonificaciones (Valencia, Canarias) que incluso llegan al 100% (Balears). Mención especial merece la reacción contra el impuesto estatal de solidaridad de las *grandes fortunas*, aprobado en 2022 que tiene lugar en Andalucía y Madrid. Con el fin de neutralizar su incidencia, en la primera de dichas Comunidades se introduce un cambio en la Ley 12/2023, de 26 de diciembre, que regula los Presupuestos para 2024, incluyendo una disposición mediante la que se modifica la Ley de tributos cedidos, ofreciendo a los contribuyentes afectados por el referido tributo estatal la opción de renunciar a la bonificación del 100% del impuesto sobre el Patrimonio. Por su parte, en Madrid, la Ley 12/2023, de 15 de diciembre, contempla la modificación temporal de la bonificación del impuesto sobre el *patrimonio* en dicha Comunidad durante el período de vigencia del impuesto de solidaridad de las grandes fortunas. En materia de impuesto del patrimonio, Extremadura se suma a las Autonomías que optan por su supresión (Decreto-ley 4/2023, de 12 de septiembre), mientras que en Madrid se aprueban importantes bonificaciones al respecto (Ley 12/2023, de 15 de junio).

7. Conflicto y diálogo político en Cataluña

La aparente normalización de la vida política: una cuestión nada sencilla. Cataluña se ha ido instalando progresivamente en una senda de aparente normalidad. Si bien existen diversas corrientes de fondo que no pueden ignorarse y el asunto posee una gran complejidad. Es un dato la desafección de una parte significativa del electorado catalán respecto del actual modelo autonómico, y otra parte que cuestiona directamente la permanencia en el Estado español y vota sistemáticamente a los partidos soberanistas. En efecto, aunque para otro tipo de elecciones (nacionales, locales, europeas) un sector reducido de ese electorado independentista o no se moviliza de la misma manera, o se decanta por otras opciones, en las elecciones al Parlamento de Cataluña de los últimos años, buena parte del electorado se ha aglutinado en torno a los partidos soberanistas, que han obtenido varias veces más del 50% de los escaños (2015, 2017, 2021). La tendencia puede estar cambiando. El cansancio y la frustración de ese electorado con el fracaso del *procés* y las fuertes divisiones dentro del soberanismo lastran su peso, y eso se ha empezado a notar en los resultados de las elecciones autonómicas de 2024; si bien también inciden en las peticiones de renovación de los liderazgos de los partidos independentistas vinculados a la anterior etapa. Probablemente, se trata de un electorado independentista cuyas convicciones difícilmente cambiarán a corto plazo para conformarse con el modelo autonómico actual. No obstante, una parte podría estar abierta a valorar -como alternativa a la indepen-

dencia- otras fórmulas de mayor autogobierno y mejor financiación. Este último grupo, más pragmático y dúctil, favorable a la integración política por diversas razones, será clave en los próximos años para la gobernabilidad de Cataluña y la estabilidad del Estado autonómico. También debería serlo la movilización del electorado no soberanista que habitualmente no vota en las elecciones autonómicas.

Creciente fragmentación política entorno a distintos ejes. El electorado catalán estructura su representación parlamentaria en torno a dos ejes: izquierda/derecha y soberanismo/constitucionalismo. Una situación que, con diversos pesos y numerosos matices, está generando una notable fragmentación parlamentaria. La conformación de mayorías de gobierno en estas condiciones deviene tan ardua y compleja como fácil es su erosión. Así ocurrió en 2022, cuando *Junts* salió del gobierno de la Generalitat, dejando a ERC gobernar en solitario con un exiguo apoyo parlamentario. La ruptura entre los partidos del eje soberanista obligó al presidente Sr. Aragonés a buscar apoyos externos en un año complicado atravesado por las elecciones municipales. Antes de las mismas, consiguió aprobar ‘*in extremis*’ los presupuestos de 2023 apoyándose en PSC y *Comuns*, unos partidos a los que no lograría convencer de nuevo para aprobar las cuentas de 2024, atascándose las negociaciones por un par de cuestiones relevantes pero no insuperables. Esta situación precipitaría la convocatoria de unas nuevas elecciones en 2024 en Cataluña, que se daban por descontadas tan pronto se atisbara que la Ley de Amnistía se desencallaba. La fragmentación parlamentaria y la dualidad de ejes que la provocan hacen pensar que los tiempos de mayorías estables de gobierno pueden ser quizás cosas del pasado, y acaso nos dirijamos a otros contextos donde las alianzas amplias entre partidos vayan a ser necesarias para gobernar, de manera similar a los países nórdicos, pero que serán difíciles de mantener aglutinadas.

El impacto de las elecciones locales y generales: la pugna entre ERC y Junts. Un segundo factor relevante en el contexto catalán y que apunta a un posible cambio del ciclo impulsado por el *procés* lo ofrecen los resultados de las elecciones locales y generales. En ambas, el PSC se situó a la cabeza. Pero *Junts* no solo aguantó el envite, sino que lograba mejores resultados que ERC, pese a estar este partido aparentemente en posición de ventaja al tener la presidencia de la Generalitat, y ser un socio parlamentario crucial para los socialistas en el Congreso durante toda la Legislatura anterior. Igualmente, el PSC recuperó la alcaldía de Barcelona tras algunas vicisitudes, así como la de Tarragona y Lleida, mientras que *Junts* como segunda fuerza retenía Girona. Tras las generales, ERC compartió con *Junts* su papel de apoyo indispensable del socialismo en la investidura del Sr. Sánchez y en la aprobación de leyes importantes en la nueva Legislatura. Los acuerdos con el PSOE durante la Legislatura anterior, unido a unos resultados electorales insatisfactorios y la dificultad de rentabilizar en Cataluña sus apoyos a la gobernabilidad del Estado, algo en lo que *Junts* fue más exitosa ante el electorado, han desgastado

la posición de ERC en su pugna por el espacio soberanista. Los acuerdos para la investidura del presidente Sr. Sánchez mostraron la vuelta activa de *Junts* a la política nacional y, por ello, el desplazamiento de ERC, a pesar de resultar esencial para facilitarla y de haber construido unos acuerdos mucho más trabajados. Entre sus contenidos, la mejora de la financiación de Cataluña, y la progresiva rehabilitación jurídica y política de los presos del *procés*, así como de los encausados en los procedimientos judiciales derivados, lo que se tradujo en el compromiso de un proyecto de ley de amnistía que ya ha sido aprobado, pero cuya aplicación judicial es fácil prever sea muy complicada. Como decíamos, un escenario muy complejo.

II.

ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LA GESTIÓN DEL AGUA

Antonio Embid Irujo
Universidad de Zaragoza

1. Introducción general

El trabajo que ahora se inicia ha sido encargado por la dirección del prestigioso “Informe Comunidades Autónomas” -encomienda generosa que agradezco- y debería tener de forma natural una gran extensión. La razón de ello es bien simple de explicar: en los casi cincuenta años desde la promulgación de la CE de 1978 se han conocido continuas novedades (adiciones y pocas supresiones) normativas sobre el agua¹, bastantes de ellas relacionadas con la problemática que se me ha propuesto analizar, los aspectos territoriales de la gestión del agua (bajo la genérica rúbrica del “Estado de las Autonomías y la gestión del agua”). Igualmente han existido numerosas decisiones jurisprudenciales sobre los problemas suscitados por estas normas y su aplicación en este sector (con frecuentes intervenciones del TC a iniciativa tanto del Estado como de distintas CCAA y Entidades locales, pero también en gran medida de los tribunales ordinarios, entre ellos el TS) y, obviamente, ha aparecido abundante bibliografía como consecuencia de todo lo señalado anteriormente.

Esta proliferación de documentación no tiene parangón con la situación del derecho de aguas durante los más de cien años que separan la norma constitucional (la Ley 29/1985 citada) de la Ley de 13 de junio de 1879, de Aguas, su inmediato precedente unánimemente valorado de forma positiva. Hubo durante ese tiempo una práctica estabilidad normativa² lo que llevó consigo

1 A partir de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, transformada, con otras leyes, en el TRLA aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, que cuenta con numerosas modificaciones, y con variados Reglamentos, algunos también con continuas modificaciones.

2 Situación facilitada por la existencia de un Estado unitario con la excepción, poco significativa más allá de la transferencia de funciones y servicios a la Generalidad de Cataluña durante la II República, época del “Estado integral” de la Constitución de 1931, aun cuando sí marcada felizmente

*Este trabajo debe entenderse como parte de las actuaciones que el Grupo de Investigación AGU-DEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente, Grupo de referencia S21_23R, BOA 80, de 28 de abril de 2023), desarrolla con financiación del Gobierno de Aragón. Igualmente está inserto en el proyecto “Iniciativas normativas para avanzar en la transición ecológica: Análisis y valoración (INNATE)”, TED2021-130264B-I00, IP Sergio Salinas Alcega) y en el PID2021-12496NB-I00, “Retos jurídicos de la política hídrica en el marco de la economía circular y de la nueva legislación del cambio climático”, IP Beatriz Setuáin Mendía.

la escasez (relativa) de las intervenciones jurisprudenciales y, por tanto, la rareza de las aportaciones bibliográficas, pues, además, los especialistas en derecho de aguas no eran muchos y con tendencia a la autorestricción en dar a conocer, mediante la publicación, sus opiniones³. El contraste entre los dos períodos tiene también una explicación en la relativa estabilidad social y económica que acompañó la vigencia de la Ley de 1879 mientras que el dinamismo (social, demográfico, económico y ambiental) de las últimas décadas es el que explica en buena medida el torbellino normativo, jurisprudencial y bibliográfico que en materia de aguas ha acompañado a la Ley 29/1985 (y su prolongación, el TRLA de 2001). Una de las grandes influencias sobre ese desbordamiento de lo jurídico ha sido la recepción del derecho europeo de aguas, si bien su trascendencia sobre los aspectos territoriales que aquí se deben analizar, aun existente, no es fundamental⁴.

Todo ello quiere decir que la realización de un trabajo sobre la problemática propuesta (“El Estado de las Autonomías y la gestión del agua”) debe

por la aparición de un documento históricamente importante, como el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, obra de Manuel Lorenzo Pardo (antiguo dirigente de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro creada en 1926) bajo la égida del Ministro de Obras Públicas del momento, Indalecio Prieto, y con varios colaboradores de primera categoría. El Plan no fue aprobado oficialmente, pero tuvo gran influencia posterior como se demuestra, entre otras cosas, con la realización de las infraestructuras del trasvase Tajo-Segura y de las dos leyes que lo rigen unas decenas de años más tarde (1971 y 1980), previstas en el Plan citado. No hace falta insistir en la trascendencia territorial de lo consignado en este documento planificador.

3 A lo que cooperaba en gran medida la escasez de revistas de mediana calidad en donde publicar. Lo que describo es general al derecho público, no sólo propio del derecho de aguas (que, además, también tenía en esa época un fuerte componente jurídico-privado).

4 Esa es la razón de que no dedique una división concreta del trabajo al derecho de la UE. La DMA de 2000 aportó, desde el ámbito que interesa en este trabajo, el concepto de demarcación hidrográfica, lo que supone una “adición” al concepto tradicional de cuenca, al sumar a las aguas continentales las costeras, las de transición y las subterráneas relacionadas, pero ello, en el plano interno, al margen de algún cambio de denominación de órganos (Consejo del agua de la demarcación por el original Consejo del agua de la cuenca y la creación del Comité de Autoridades Competentes), no tiene más trascendencia porque las obligaciones frente al derecho europeo lo son del Reino de España, con independencia del sentido del marco constitucional interno. Muestra de lo que indico es la reciente STJUE de 14-3-2024, asunto C-576/22, que declara el incumplimiento del Reino de España de diversos preceptos de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias [en la versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 1137/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008] por actuaciones realizadas (u omitidas) por algunas CCAA. España ya había sido objeto con anterioridad de condena en esta materia por el TJUE en su Sentencia de 13-4-2000, asunto C-274/98 por no haber establecido los programas de acción previstos en la Directiva 91/676/CEE. Por otra parte hay que hacer constar que la ley española mediante la que se transpuso la DMA de 2000 (la Ley 62/2003) fue objeto de recursos de inconstitucionalidad por varias CCAA, rechazando el TC las impugnaciones formuladas bien que en algún caso se llevó a cabo la interpretación de preceptos controvertidos conforme a la CE. Vid., así, las SsTC 149/2012, de 5 de julio (recurrente Junta de Andalucía), 36/2013, de 14 de febrero (recurrente Junta de Castilla la Mancha), 104/2013, de 25 de abril (recurrente Gobierno de la Generalidad de Cataluña) y 180/2013, de 23 de octubre (recurrente Parlamento de Cataluña).

tener unas lógicas limitaciones espaciales para no convertirse en un texto enojoso de consultar por la cantidad de datos de todo tipo que un tratamiento exhaustivo de la problemática a analizar debería necesariamente llevar consigo. Creo, por lo tanto, que la mejor virtud de las páginas que siguen residirá en la sencillez del tratamiento en torno a las ideas-fuerza singulares -no muy amplias, en mi opinión, pero sí nutridas en contenidos- que sirven para describir este ya amplio lapso de tiempo. Y unido indefectiblemente a ello, en la exposición también de los apuntes personales acerca de por donde puede seguir desarrollándose la problemática jurídica en torno a un bien, el agua, de cuyo carácter imprescindible para la vida nadie duda pero que muestra serias amenazas en torno a su capacidad, en las condiciones actuales, para proporcionar sustento adecuado y suficiente en los próximos tiempos, no solo para los seres humanos que habitarán el país sino también para la salud de los ecosistemas.

Por todo ello he optado por configurar una suerte de “Informe general” sustentado en una serie de epígrafes donde se sintetice (se resuma) lo que fundamentalmente ha sucedido y sigue sucediendo en torno al agua en España. Informe construido, obviamente, desde la óptica fundamental de la gestión territorial del recurso teniendo en cuenta la gran decisión de la CE de 1978 de llevar a cabo la descentralización política del Estado para lo que dispuso la creación de CCAA (no enumeradas en ella), decisión que ha originado -no solo en el ámbito del agua- multitud de discrepancias y conflictos, no solo jurídicos y judicializados, lo que, por otra parte, es común a los sistemas federales o regionales de gobierno territorial.

Efectivamente, a partir del inicio del régimen constitucional, la aparición de los EEAA (con las reformas que la mayoría de ellos han tenido, algunos incluso en varios momentos) y los múltiples conflictos en torno a la posesión de competencias por parte de las CCAA (y su financiación, y la gestión de sus competencias y...), han marcado la vida del país. Y en torno a ese desarrollo y su conocimiento -que se presupone al lector, interesado, de estas páginas- se han desenvuelto también las políticas y, con ellas, las distintas polémicas sobre el agua⁵, en un proceso con líneas autónomas de evolución, sí, pero inescindiblemente vinculado a la creación y avatares del Estado de las Autonomías. Esa gran decisión, y todo lo que ha llevado consigo, marca claramente las bases del contenido del Informe.

5 No quiero profundizar en la problemática abierta por el concepto, expresado en el texto en plural, de “políticas” sobre el agua. Pero sí debe decirse que la forma de afrontar la gestión del agua no ha sido uniforme a lo largo de las casi cinco décadas de vida constitucional. Constatación que no proviene solo del dato de las diversas tendencias políticas que han gobernado el país, sino de las variaciones (que tampoco se limitan a lo sucedido dentro de España en la forma de configurar la gestión del agua, cuestión vinculada a la evolución sobre los conceptos y sucesos ambientales y, junto a ello, a la mucha mayor intensidad -y calidad- que ahora existe en el conocimiento científico del agua.

Una de las consecuencias de lo que indico ha sido la decisión de prescindir de las citas bibliográficas en el texto del Informe y reservarlas para las más apropiadas sobre la problemática tratada en una Bibliografía al final del mismo.

2. Los retos del cambio de la organización territorial del estado. Una nueva ley de aguas en la que se generaliza el concepto de dominio público hidráulico. El concepto de cuenca hidrográfica y los conflictos sobre su virtualidad

La aprobación de la CE de 1978 significa el comienzo de un régimen constitucional basado en la proclamación y en el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y que contemplado desde la mitad de mayo de 2024 en que se terminan estas páginas, ha dado lugar al período más largo de disfrute de libertades públicas desde que en las lejanas fechas de 1812 se inició, de manera más o menos firme y desde luego con interrupciones clamorosas (y algunas de ellas terribles), el régimen constitucional.

Pero ese texto de 1978 no solo es el comienzo de un régimen de libertades, de la realización, a veces muy dificultosa, del Estado de Derecho, sino que también inaugura un sistema de descentralización política con la previsión de creación de las CCAA que se concretará mediante la aprobación en muy poco tiempo de diecisiete EEAA y que tendrá un asentamiento global y definitivo cuando el 8 de mayo de 1983 se celebren las elecciones autonómicas en aquellas CCAA en las que todavía no había dado comienzo formal el régimen autonómico. País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía habían iniciado ya ese camino mediante sus propias elecciones (que en algunos casos habían puesto fin a los llamados regímenes preautonómicos) y las trece CCAA restantes lo hicieron en esa fecha de 1983. Será ese el momento simbólico (seguirán, obviamente, la constitución de los Parlamentos territoriales y la formación de los distintos Gobiernos) en el que sobre el tema del agua comiencen plenamente los debates centrados en unos textos estatutarios que no en todos los casos afirmaban con claridad hasta donde llegaban –o no llegaban– los poderes de las respectivas CCAA (y, de forma reflexiva y complementaria, del Estado) sobre la gestión del agua. Bien es verdad que eso sucede en el marco de un sistema normativo que tampoco acababa de describir con nitidez la voluntad de la CE con relación a esta cuestión (los arts. 148.1.10 y 149.1.22 no explicitaban de forma incontrovertible el reparto de poderes del Estado y de las CCAA sobre la materia⁶) lo que era, incluso, tema menor si tenemos

6 El art. 149.1.22 CE otorgaba (y otorga) competencias exclusivas al Estado sobre la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos *cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma*”. La expresión resaltada es, como puede comprenderse, susceptible de diversas interpretaciones (ríos individuales, cuencas, subcuencas, afluentes de ríos principales incluso...). Sobre ello el TC dejó claro en su Sentencia 227/1988 –donde rubricó las decisiones de la Ley 29/1985, de Aguas, sobre la cuestión que se indican luego en el texto–, que la competencia sobre las aguas que solo discurrieran por una Comunidad Autónoma (o sea, la cuenca contenida en el territorio de la Comunidad) pertenecería inicialmente solo a las CCAA de auto-

en cuenta que tampoco la CE contenía con claridad -lo digo a efectos puramente ejemplificativos- asunto tan determinante para cualquier aspecto de la vida práctica de los regímenes autonómicos como la existencia de Asamblea Legislativa en las CCAA de “autonomía inicial restringida o limitada”, lo que en su momento dio lugar a amplias polémicas políticas e intelectuales que solo alcanzarían solución -igual que otras que no se nombran aquí- con los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, resultado de la Comisión presidida por el profesor Eduardo García de Enterría.

Lo que sí estaba muy claro en el texto constitucional de 1978 era la apuesta decidida por la ampliación de lo que podría denominarse “dominio público natural”. Eso era palmario en el art. 132, con la proclamación *ex constitutione* de unos bienes integrados en el dominio público marítimo-terrestre como dominio público estatal. Y el mismo art. 132 permitía la ampliación de tal dominio público estatal siempre que se actuara mediante Ley⁷.

He llamado la atención de dos líneas concretas de las decisiones constitucionales porque es en torno a las mismas como se va a ir concretando una gran discusión (conflicto, más bien) de orden constitucional que aflorará plenamente cuando se apruebe la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y la misma adopte en torno a las cuestiones *supra* mencionadas las dos grandes decisiones que resumo a continuación:

- a) La adopción de la cuenca hidrográfica (concepto que se define de forma impecable en el texto legal) como criterio territorial determinante para la existencia de competencias de las CCAA sobre las aguas. Con la consecuencia de que solo las CCAA con cuencas hidrográficas en su interior, podían disfrutar de competencias⁸.
- b) La proclamación de que todas las aguas “continentales” son bienes de dominio público hidráulico del Estado⁹, lo que afecta especialmente a

mía inicial amplia (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, más la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias que habían conocido una Ley Orgánica del art. 150.2 CE para equiparar la situación de sus EEAA a las primeras). Para las CCAA de autonomía inicial reducida, el texto constitucional de referencia era el art. 148.1.10 CE que ponía a disposición de sus EEAA la competencia sobre “proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales”. Luego también en este caso cabía la intervención estatal si se declaraba el interés “general” de tales aprovechamientos, inicialmente de posible competencia autonómica.

7 El apartado 2 del art. 132 CE indica que “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

8 Reitero, además, que solo podían tener dichas competencias si no se trataba de CCAA de autonomía inicial restringida (pues sus EEAA tenían claras limitaciones para ello derivadas de la misma CE), cuestión que clarificará posteriormente el TC en la Sentencia 227/1988. Vid. sobre ello, además, la nota 6 del trabajo.

9 Me permito indicar aquí como expresión de un deseo que ya he manifestado de antiguo en otros lugares, que la expresión “dominio público hidráulico”, debería cambiar (modernizarse)

las aguas subterráneas que eran las que, sustancialmente, habían quedado excluidas de la calificación de dominio público predicada para las superficiales en la Ley de 1879 y que eran, por tanto, susceptibles de apropiación por los particulares¹⁰. El sistema se completa con la posibilidad de permanencia de las aguas subterráneas (de pozo y las de manantial) en la titularidad privada o en su paso al régimen público si así lo manifestaban sus titulares en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley 29/1985 (que tuvo lugar el 1 de enero de 1986, por tanto se podían adoptar decisiones hasta el 31 de diciembre de 1988), cuestión afrontada por las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley¹¹. Las aguas sobre las que se mantenía la titularidad privada se integraban en el Catálogo de Aguas Privadas de la Cuenca (disposición transitoria cuarta de la Ley 29/1985), una suerte de registro público útil a los efectos de contabilidad por la Administración hídrica respectiva.

Las dos grandes decisiones de la Ley 29/1985 fueron rubricadas en su constitucionalidad por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que es, sin duda, una de las más importantes en la ya larga vida del TC, no sólo por la resolución de estos dos temas, sino por todo su contenido en relación a distintos problemas jurídicos básicos y fundamentales¹².

y adoptarse la de “dominio público hídrico”. De la misma forma que las Administraciones hidráulicas deberían denominarse como “Administraciones hídricas”. Porque el apelativo (adjetivo) “hidráulico” hace referencia a una intervención sobre el medio a través de obras hidráulicas que no debe ser sustancial en las calificaciones jurídicas relativas al agua (dominio público) y a las entidades públicas que las gestionan (las Administraciones hídricas), existan o no obras hidráulicas. Consultense sobre el particular las consideraciones sobre la palabra “hidráulico” en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

10 Muy probablemente porque los autores de la Ley de 1879 desconocían el “ciclo del agua”, lo que algunos filósofos griegos denominaban adecuadamente como “los caminos del agua” (normalmente lo hacían como interrogación). Eso había conducido a que esa Ley realizara calificaciones de la propiedad del agua según la forma en la que ésta se manifestaba. La Ley 29/1985 se fundamenta, al contrario, en el ciclo hidrológico (art. 1) y eso lleva a una consideración unitaria de la naturaleza jurídica del agua como dominio público hidráulico (art. 2). Semejante a la que los juristas que ya conocieron la existencia del ciclo del agua, postularon como propuesta de modificación del texto decimonónico solo unos pocos años después del comienzo de su vigencia.

11 Las disposiciones citadas querían favorecer el paso de las aguas privadas al régimen público con un trato privilegiado que no es cuestión de exponer aquí. La aplicación de estas disposiciones transitorias es, probablemente, la que ha ocasionado -y sigue ocasionando, tras más de veinte años desde su integración en el TRLA de 2001- más intervenciones de la jurisprudencia ordinaria (del TS y previamente de otros tribunales inferiores) dadas, además, las dificultades que algunas CCHH han tenido para la gestión de los miles de solicitudes en torno a ellas y de las vacilaciones normativas sobre el papel y el “cierre”, en distintos momentos temporales, del Catálogo de aguas privadas de la cuenca que se nombra en el texto.

12 Hay que destacar en tal Sentencia -no me cansaré de hacerlo- el papel capital jugado por su Ponente, el Magistrado (y Catedrático de Derecho Administrativo) Jesús Leguina Villa, con una labor tan decisiva (y pedagógicamente clara) que continúa siendo referencia para las posteriores SsTC (y de los Tribunales ordinarios, comenzando por el TS) que han debido volver sobre las cuestiones entonces debatidas (y resueltas).

El TC establecerá, así, la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica que para él no sería la única forma posible de interpretar el críptico concepto constitucional de “aguas que discurren por” (cfr. art. 149.1.22 CE) pero que, dice, resulta adecuado a la CE. Y ese criterio determina la posesión, o no, de competencias por las CCAA (según tengan, o no, en su territorio aguas que respondan al criterio de la cuenca hidrográfica definida por la Ley) teniendo en cuenta que en ese momento existían una serie de CCAA (entre ellas alguna de las recurrentes ante el TC) que no podían disfrutar de esas competencias, aun teniendo cuencas propias, porque sus EEAA pertenecían a las CCAA de “autonomía inicial limitada”¹³. A partir de este momento se hablará de cuencas “intracomunitarias” (las que se encuentran dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y pueden ser de su gestión si así lo reconoce su Estatuto) y de cuencas “intercomunitarias” (las que se extienden por el territorio de varias CCAA y gestiona el Estado)¹⁴.

Por otra parte y en respuesta a otra de las grandes demandas constitucionales, la generalización de la atribución de dominio público a todo tipo de aguas, sería también para el TC perfectamente constitucional, no constituyendo manifestación de expropiación forzosa porque se otorgaba al tiempo a los titulares de las aguas privadas la posibilidad de seguir gozando de ellas como con anterioridad, con lo que no habría coerción alguna para las decisiones que adoptaran, que es la característica propia de la expropiación forzosa. Y las limitaciones que se establecen en diversos preceptos de la Ley 29/1985 sobre la gestión de esas aguas privadas tampoco significarían ablación prohibida de derechos porque la propiedad privada de las aguas siempre había sido considerada como propiedad “especial” (vid., así, el CCiv), por lo que sería admisible la creación de formas singulares de concebir los derechos privados sobre tal objeto sin que la dicción del art. 348 del Cciv. supusiera referencia inexcusable. Por supuesto y en todos los casos, se trataría de un dominio público “estatal”, nunca autonómico según los territorios en los que se encontraran esas aguas, pues ello era voluntad directa de la CE (cfr. art. 132) que debía ser aplicable sin distinción alguna.

Hasta aquí el resumen -bien escueto- del contenido fundamental de una sentencia¹⁵ sobre la que he manifestado de antiguo mi conformidad esencial.

13 Con la evolución del Estado de las Autonomías y por la reforma de distintos EEAA, desaparecerá la diferencia entre CCAA lo que llevará consigo que algunas CCAA con cuencas propias y que no podían ejercer competencias sobre ellas cuando la impugnación de la Ley 29/1985 y la aparición de la Sentencia 227/1988 (como sucede con las Illes Balears) podrá hacerlo más tarde.

14 Y las CCAA con cuencas propias no solo podían gestionarlas (en el sentido “administrativo” de la palabra, es decir, otorgar autorizaciones, concesiones, ejercer las potestades sancionadora o tributaria) sino también legislar y ordenar sobre las mismas, en el sentido que el art. 149.1.22 CE reservaba para las cuencas (en la interpretación del TC) de gestión del Estado. Obviamente si el propio Estatuto de Autonomía les reconocía competencias en el sentido indicado.

15 También debe recordarse aquí, por el objeto de este Informe, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la Ley 29/1985 sobre la existencia de un “delegado del gobierno” en las

Y Sentencia que ha sido objeto de recuerdo constante -y de reafirmación en su doctrina- cuando el TC ha debido enfrentar nuevos problemas en torno al concepto de cuenca y su funcionalidad.

El supuesto más importante de los años posteriores deviene del recurso de inconstitucionalidad que interpuso el gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura contra los preceptos de dos EEAA reformados en 2006, los de Andalucía y Castilla-León, textos que de diversas formas establecían la existencia de competencias de dichas CCAA sobre la parte “andaluza” de la cuenca del Guadalquivir y “castellano-leonesa” de la cuenca del Duero¹⁶. El TC afirmó la inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios (arts. 51 del EAA y 75.3 del ECL) en las Sentencias 30 y 32/2011 (de 16 y 17 de marzo) por contravenir la definición de cuenca hidrográfica (dado que los preceptos de los Estatutos andaluz y castellano leonés conducían al fraccionamiento en la gestión de tales cuencas). La declaración llevó consigo, incluso, la retroacción de la transferencia de servicios correspondientes a las competencias declaradas inconstitucionales que había tenido lugar a favor de la Comunidad andaluza en relación a la cuenca del Guadalquivir, hecho que es la primera y única vez que ha sucedido hasta el momento y que también determinó la creación de nuevos problemas resueltos judicialmente algunos años más tarde¹⁷.

También considero necesario recordar aquí algunas sentencias del TC relativas a una problemática particular planteada por la Comunidad Autónoma de Aragón a partir de la modificación de su Estatuto de Autonomía en el año 2007 que dispuso una llamada “reserva” de 6.500 Hm³ en la cuenca del Ebro para las necesidades de Aragón. El TC en un primer momento (cfr. STC 110/2011, de 22 de junio) y respondiendo a un recurso de inconstitucionalidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, salvó la constitucionalidad de esta reserva indicando que el EAr no indicaba que debiera ser gestionada por la Comunidad Autónoma sino que, al contrario, quedaba integrada en las decisiones a adoptar por el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y sería

Administraciones hídricas autonómicas. El TC consideró con buen sentido que esta previsión no estaba amparada por las normas constitucionales relativas al control del Estado sobre la actividad de las CCAA (cfr. art. 153 CE).

16 En términos cuantitativos, la parte no castellano-leonesa de la cuenca del Duero, es de extensión mínima. Esta cuenca en la parte española (hay una parte portuguesa de alrededor de 19.000 Km²) cuenta con 78.800 km². Pero distintas CCAA forman también parte de la misma: Galicia tiene 1.126 km², Cantabria 88, Castilla La Mancha 45, Extremadura 35, La Rioja, 19 y Madrid, 13. No sucede eso en el caso de la parte no andaluza de la cuenca del Guadalquivir, en la que la participación territorial de algunas CCAA es más sustantiva. Así, la cuenca cuenta con 57.527 km² de los que Andalucía tiene 51.900, Castilla La Mancha, 4.100, Extremadura, 1.416 y Murcia, 116.

17 Hubo intervención del TS en distintos momentos, pues se discutió la validez de diversas actuaciones realizadas por la Administración hídrica andaluza en el tiempo (varios años) en que gestionó las aguas “andaluzas” del Guadalquivir, lo que tuvo singular incidencia en el ejercicio de la potestad sancionadora. Dada la índole de este trabajo basta con recordar estas incidencias sin que se deban proporcionar más datos sobre las soluciones que entonces se aportaron.

gestionada por el Organismo de cuenca estatal (Confederación Hidrográfica del Ebro). En un segundo momento, sin embargo, se declararon inconstitucionales determinados preceptos de la Ley autonómica 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, en cuanto que sí se disponía en ellos de diversas formas -para el futuro, cuando tuviera lugar la transferencia de funciones y servicios del Estado sobre dichas aguas a la Comunidad- la gestión de dicha reserva por la Administración aragonesa¹⁸. Todo ello, obviamente, en cuanto representaría un desconocimiento del significado de la cuenca hidrográfica (intercomunitaria la del Ebro, por tanto de gestión estatal) como soporte válido para la atribución de competencias (cfr. STC 116/2017, de 19 de octubre) y cuenca hidrográfica que aun no siendo la única forma posible de interpretar el art. 149.1.22 CE, resultaba protegida por este precepto como ya se estableció en y desde la STC 227/1988¹⁹.

No se acaba con ello, ni mucho menos, la exposición de los distintos conflictos que a lo largo del tiempo han opuesto a Estado y CCAA, a distintas CCAA entre sí²⁰, e, incluso, a alguna Comunidad Autónoma con las entidades

18 El TC no encontró que la mención a ese futuro hipotético pudiera salvar la inconstitucionalidad material que esa dicción representaba. Por otra parte, el mismo título de la Ley conducía a una situación al margen de la clara decisión mostrada por el TC en su Sentencia 227/1988.

19 También hay que mencionar la STC 158/2019, de 12 de diciembre, igualmente relativa a Aragón. En este caso se declararon inconstitucionales múltiples preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. La razón de ese pronunciamiento es el desconocimiento por esa Ley de la disposición adicional primera de la CE que reservaba esa actualización para los territorios forales (Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) como ya el TC había dicho repetidamente siendo evidente, entonces, la ausencia de justificación en dicha disposición de la ley aragonesa. Dentro de la declaración de inconstitucionalidad se incluye el art. 31 de la Ley que declaraba el agua como “patrimonio común de Aragón”, expresión que el TC juzgó desconocedora de que todas las aguas continentales forman parte del dominio público estatal. Igualmente se declaró inconstitucional el inciso final del precepto que establece un “horizonte de recuperación” de la gestión directa del agua como patrimonio común por parte de las instituciones aragonesas y que se opone a lo pronunciado por el TC en la Sentencia 116/2017 *supra* citada. La Sentencia es plenamente aceptable ante una Ley que en esta cuestión (y en la gran mayoría de sus preceptos) resulta jurídicamente inexplicable, empezando por su misma concepción.

20 No puede pasarse por alto que los conflictos territoriales en la materia que aquí se estudia no se han desarrollado solamente en la relación entre el Estado y CCAA sino también entre distintas CCAA. Recuérdese que la anulación de preceptos de los EA y ECI procede de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por otra Comunidad Autónoma, la de Extremadura, y que las Sentencias que he mencionado sobre Aragón proceden en su mayor parte de acciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma de La Rioja. En ese contexto recuerdo también distintos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la reforma del EC de 2006 por distintas CCAA (también por el Grupo Parlamentario Popular). Ello dio lugar a distintas SsTC en las que se afirmó la constitucionalidad de su art. 117 (el relativo a las competencias de la Comunidad en materia de aguas). Remito, así, a las Sentencias 31/2010 de 28 de junio (recurrente GP Popular), 48/2010, de 8 de septiembre (recurrente Comunidad Valenciana), 49/2010, de 29 de septiembre (recurrente, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), 138/2010, de 16 de diciembre (recurrente Comunidad Autónoma de La Rioja). Esto es una situación nada extraña, y la observaremos también más adelante en otra serie de cuestiones.

locales de su territorio, en relación a la gestión del agua²¹. El resto a considerar se integrará de forma sistemática en los siguientes apartados del Informe.

3. Cooperación y conflicto entre el estado y las Comunidades Autónomas

A pesar de las amplias citas de Sentencias contenidas en el apartado II, la conclusión a extraer no es la de un conflicto constante entre el Estado y las CCAA en torno a la gestión del agua. Han existido, obviamente, discrepancias, muchas de ellas judicializadas y hasta al más alto nivel como ha podido advertirse y se seguirá comprobando. Pero también debe resaltarse que esos conflictos no se apoyan en una legislación estatal indefectiblemente desconocedora de la posición e intereses jurídicos (y económicos, y sociales) de las CCAA sino que, al contrario, la Ley 29/1985, reguló diversas formas de cooperación entre Estado y CCAA lo que, además, ha sido y es aplicado de continuo en las relaciones entre Administraciones Públicas. Por eso en este apartado voy a tratar de ambas situaciones, de la cooperación y del conflicto, examinando primero las bases normativas de tal cooperación (1) y mencionando, a continuación, los temas (y sus manifestaciones) en los que, además de lo ya visto, ha existido conflicto entre el Estado y algunas CCAA (2).

1. *Las bases normativas de la cooperación en la legislación estatal de aguas.*

La cooperación²² estuvo presente en la Ley 29/1985 y se ha reproducido, aun con alguna variación terminológica y ciertas adiciones, en el TRLA de 2001²³.

21 Puede recordarse, así, el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 111 municipios andaluces contra diversos preceptos de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía. El TC lo resolvió en su STC 152/2016, de 22 de septiembre, desestimando las pretensiones de los municipios que pedían anular diversos preceptos de la Ley 9/2010. La autonomía local era la divisa enarbolada para combatir la posibilidad de perder ayudas económicas si no se aceptaba prestar los servicios de abastecimiento y depuración de aguas residuales en los ámbitos de gestión supramunicipal que indicara la Comunidad Autónoma. Igualmente se combatía por los municipios la pretensión autonómica de que las redes de abastecimiento municipales tuvieran un rendimiento no inferior al que se determinara reglamentariamente.

22 La palabra cooperación no se utiliza aquí de una forma jurídicamente concreta, distinguida de otros vocablos como colaboración o coordinación. Al margen de tecnicismos propios de otro tipo de trabajo, con esa palabra califico, simplemente, las relaciones previstas normativamente entre Estado y CCAA para llevar a cabo una actuación en procedimientos de responsabilidad tanto del Estado como de las CCAA o para designar la incorporación de las CCAA a órganos estatales o de la AGE a órganos autonómicos de gestión del agua.

23 Aun cuando bastaría con las normas generales de la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (leyes de procedimiento y del sector público de 2015), el art. 25.2 TRLA recuerda la posibilidad de suscribir convenios de colaboración por los Organismos de Cuenca con las CCAA, las administraciones locales y las Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias. Eso ha sucedido de continuo en relación a la realización de obras hidráulicas y también deben contemplarse los RRDD de transferencia de funciones y servicios a las CCAA en materia de agua y obras hidráulicas como una muestra de cooperación o colaboración, dado que tales textos proceden de acuerdos previos alcanzados en el seno de las correspondientes Comisiones

Para simplificar el trabajo, mencionaré solo los preceptos sobre la materia del TRLA de 2001.

La cooperación que refiero se puede dividir en orgánica y funcional.

La cooperación orgánica opera mediante la incorporación de las CCAA a diversos órganos que tanto a nivel nacional como de cuenca hidrográfica (intercomunitaria) se regulan en la legislación estatal de aguas (el TRLA ahora). Eso sucede en el plano de las CCHH con la incorporación de las CCAA de su ámbito territorial, si así lo quieren, a sus Juntas de Gobierno (art. 25.1 TRLA) y a los Consejos del Agua de la Demarcación (art. 36 TRLA). El “peso” de las CCAA en dichos órganos se ha regulado reglamentariamente (con base en principios legales), y en algunos casos ello ha sido motivo de conflicto judicial, respetando siempre los Tribunales las previas decisiones de la AGE²⁴.

La integración en el Consejo del Agua de la Demarcación es muy significativa, pues éste es el órgano “planificador” aunque, finalmente, el Plan Hidrológico formado en el ámbito de las cuencas intercomunitarias y bajo la égida de tal Consejo (en el que también se integran representantes de la AGE, de los usuarios y de determinadas ONG), es aprobado por el Consejo de Ministros previo informe del Consejo Nacional del Agua²⁵.

Y en este Consejo Nacional del Agua también se integran todas las CCAA al lado de representantes de usuarios, AGE, ONG, de los entes locales... En todo caso la mayoría en los órganos nombrados la mantiene la AGE²⁶.

La cooperación funcional tiene distintas muestras en el TRLA. Esa cooperación, además de mediante la posible suscripción de convenios de colaboración, aparece con la intervención de las CCAA en procedimientos que debe conducir el Estado y también a la recíproca: regulando la intervención del

de transferencia formadas por representantes del Estado y de las CCAA. En este trabajo también se citan en ocasiones convenios, como el que luego se mencionará entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua en relación a las cuencas internas vascas que se integran en las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental y Oriental.

24 Esta cooperación orgánica tiene gran importancia dada la doctrina de la STC 161/1996, de 17 de octubre, repetida posteriormente varias veces. Estas son las palabras del TC: “el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que...se extiendan más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal”.

25 Los Planes hidrológicos formados por las CCAA para sus cuencas, son también aprobados por el Consejo de Ministros mediante RD. Desde la STC 227/1988 quedaron claras las limitaciones del órgano ejecutivo estatal en este acto de aprobación que se calificó como de “coordinación”, sin poder el Gobierno modificar los preceptos del proyecto de Plan Hidrológico autonómico que respetaran el marco legal existente.

26 En la normativa de las CCAA con cuencas propias suele regularse la posible incorporación de representantes del Estado a los órganos encargados de la gestión de dichas cuencas en el ámbito autonómico.

Estado en procedimientos administrativos de responsabilidad de las CCAA (y de las entidades locales).

Al primer caso responde lo previsto en el art. 17 d) TRLA que regula la competencia del Estado para otorgar autorizaciones sobre el dominio público hidráulico así como su tutela en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (las cuencas intercomunitarias). Pero tras esta mención competencial estatal se prevé también que la tramitación de tales autorizaciones pueda ser encomendada a las CCAA²⁷.

En la misma línea de la intervención de las CCAA se encuentra lo dispuesto en el art. 25.3 TRLA que regula la emisión de informe previo de las CCAA en los expedientes que tramiten los Organismos de Cuenca en las cuencas intercomunitarias relativos a la gestión del dominio público hidráulico. El TRLA regula también, dentro de este marco general, una intervención de las CCAA informando en el procedimiento de otorgamiento de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos u otros usos agrarios (cfr. art. 79.4 TRLA)²⁸. Estos informes no son vinculantes para la AGE²⁹.

Gran importancia tiene la intervención del Estado (a través de las CCHH, por tanto en los ámbitos territoriales de las cuencas intercomunitarias) en determinados procedimientos de responsabilidad de las CCAA y de las entidades locales emitiendo informe sobre actos y planes de estas³⁰ siempre y cuando éstos afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía (art. 25.4 TRLA).

27 Un ejemplo relevante de lo que se dice en el texto es el encargo de la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña que pertenece a la cuenca del Ebro (cuenca intercomunitaria) y que se contiene en el Anexo I A) d) del RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de obras hidráulicas. Obsérvese la fecha del texto citado, solo cuatro días anterior a la entrada en vigor de la Ley 29/1985 (el 1 de enero de 1986). Es conocido que este RD de traspaso de funciones y servicios a Cataluña, fue importante (decisivo) a la hora de facilitar que la Comunidad Autónoma de Cataluña no interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985.

28 Lo que cuantitativamente tiene mucha trascendencia pues con cifras que varían según las distintas cuencas, aproximadamente entre el 70 y el 80% de los recursos hídricos del país se destinan a los usos agrarios.

29 Cuando se han discutido los informes de las CCAA ante el TC, se ha afirmado su constitucionalidad. Cfr., así, las SsTC 31/2010 y 138/2010, referidas al EC. Un supuesto más sofisticado es el que sirve de base a la STC 13/2015, de 5 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad de Aragón contra la modificación del art. 72 TRLA (realizado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), por no solicitar el Estado la emisión del informe previsto en el EAr respecto de cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma.

30 El precepto referido en el texto enumera como materias en las que podrán tener lugar tales informes las de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional.

Dentro de este genérico supuesto de intervención estatal tiene especial importancia un párrafo del precepto citado que indica que cuando los actos o planes de las CCAA o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la CH se pronunciará expresamente sobre la existencia o no de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. Esta intervención ha sido causa de muy diversos conflictos con la aparición de decenas de sentencias (incluso del TS, tras los adecuados recursos) cuando se ha negado por las CCHH la existencia de recursos hídricos lo que, normalmente, ha sucedido en zonas turísticas y ante las previsiones (que sobre todo ocurrieron en la primera década del siglo XXI) de fuertes crecimientos en la actividad constructiva y, por tanto, de los habitantes de dichos lugares. Sin necesidad de llevar a cabo aquí citas de sentencias, puede recordarse que la jurisprudencia da al informe de las CCHH un carácter prácticamente vinculante³¹.

2. *Otros conflictos entre el estado y las comunidades autónomas.*

Refiero ahora conflictos judicializados, distintos de los ya examinados en el apartado II y en el punto anterior, ordenándolos según las distintas materias que se han tratado en ellos.

- A) El conflicto con relación a las leyes de pesca de algunas comunidades autónomas: no perturbación en el ejercicio de las competencias del estado.

El conflicto anunciado en la rúbrica se desarrolló tempranamente con relación a Leyes autonómicas sobre pesca fluvial (o terminología semejante). El TC emitió varias Sentencias con la doctrina de que no se podía a través de las competencias en materia de pesca de las CCAA (y las correspondientes leyes y su aplicación) obstaculizar, perturbando, el ejercicio de las competencias del Estado sobre la gestión del agua en las cuencas intercomunitarias³².

- B) El caso de la gestión del agua en los espacios naturales protegidos y las fuertes competencias autonómicas sobre ellos. Los caudales ecológicos en el Delta del Ebro.

31 Lo que también podría considerarse como una cierta capacidad de control de la AGE sobre la actividad de las CCAA y de las entidades locales, control lógico si se tiene en cuenta que la titularidad del agua pertenece al Estado como dominio público estatal y que es también éste quien la gestiona en las cuencas intercomunitarias. Esta intervención previa de las CCHH puede servir, además, para evitar conflictos si los planes y actividades en relación a la ordenación del territorio y del urbanismo, se dictaran con desconocimiento de los recursos hídricos disponibles. En otro orden de cosas ya he advertido de la imposibilidad de llevar a cabo citas concretas que serían interminables por la gran cantidad de sentencias que en este tema han aparecido.

32 Remito a las SsTC 15/1998, de 22 de enero (sobre la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha), 110/1998, de 21 de mayo (sobre la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León) y 123/2003, de 19 de junio, sobre la Ley extremeña 8/1995, de 27 de abril de pesca. En todos los casos se trata de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno de la Nación contra las Leyes autonómicas citadas y su resolución, con algunos matices, a favor de la posición del Gobierno es clara.

Una solución distinta a la vista en el punto anterior se dará en el caso de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra dos leyes autonómicas castellano-manchegas que declararon como parque natural unos espacios naturales sitios en esa Comunidad³³. El TC afirmó en los dos casos que la competencia sobre espacios naturales protegidos de la Comunidad prima sobre la competencia estatal sobre agua y obras hidráulicas del Estado así como sobre la de obras de interés general lo que aparentemente contradice las decisiones incluidas en el anterior punto A). Sin embargo, es plenamente razonable esta conclusión si se tiene en cuenta el aspecto ambiental que se está tratando y que la competencia para la gestión de estos espacios naturales protegidos pertenece a la Comunidad Autónoma, calificándose como exclusiva en su Estatuto de Autonomía³⁴.

En la línea de lo indicado menciono las SsTC que resuelven recursos con relación a la previsión de un Plan Especial para el Delta del Ebro y la fijación de caudales específicos para él. Otra vez las competencias ambientales priman sobre las de gestión del agua³⁵.

C) La regulación del fracking. Una cierta evolución de la jurisprudencia constitucional. La prohibición de la técnica por la legislación estatal de cambio climático.

Hace ahora algo más de diez años cobró bastante actualidad en el país (y en otros países a partir de la experiencia de los Estados Unidos de América y el Canadá) la posibilidad de extraer petróleo y gas mediante una técnica denominada fractura hidráulica (fracking) y que consistía en inyectar a fuerte presión en determinados lugares hábiles para ello, agua (mezclada con arena y productos químicos) para ampliar las fracturas existentes en el sustrato rocoso y así forzar el surgimiento del petróleo y del gas existente entre los intersticios de las rocas. La técnica situó a Estados Unidos y Canadá a la cabeza de los países exportadores de hidrocarburos cuando poco tiempo antes, sobre todo en el caso de Estados Unidos, eran importadores. La técnica, además de necesitar fuertes volúmenes de agua para poder realizar esa inyección, constituía un riesgo para los acuíferos cercanos por la posibilidad de que tuvieran lugar filtraciones que, en ese caso, contaminarían sus aguas impidiendo durante mucho tiempo su utilización³⁶.

33 Se trata de las Leyes 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara y la 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

34 Las SsTC son la 154/2014, de 25 de septiembre (en relación a la Ley 6/2011) y la 182/2014, (sobre la Ley 5/2011).

35 Cfr. la STC 195/2012, de 31 de octubre de 2012, en recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra diversos preceptos de la Ley del PHN de 2001 en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio. En la misma línea puede verse la STC 19/2013, de 31 de enero de 2013. En el ámbito de la jurisprudencia ordinaria remito a la STS 11-3-2019 (rec. 4427/2016).

36 Por ello fue prohibida en algunos Estados como Vermont (2012) o Nueva York (2014). Otros condicionaron su aplicación (California o Colorado). En Europa se prohibió en Francia o

Eso llevó consigo un gran debate social y en el plano jurídico determinó la aparición de Leyes de distintas CCAA prohibiendo, inicialmente, el fracking y conforme fue avanzando el tiempo y conociéndose la jurisprudencia constitucional sucesivamente producida (todas las Leyes fueron impugnadas ante el TC por el Gobierno de la Nación), evolucionando hacia formas más sofisticadas de regulación pero que, en el fondo, conducían a semejante resultado prohibitorio³⁷. Las regulaciones autonómicas comenzaron produciéndose en un marco jurídico en el que el Estado todavía no había intervenido, aunque lo hizo al tiempo autorizando, con distintas fórmulas, tal técnica³⁸.

Pues bien, el TC declaró inconstitucionales -por exceder de su competencia- las primeras normas autonómicas de prohibición del fracking y luego evolucionó permitiendo regulaciones que introducían cautelas basadas en medidas adicionales de protección del medio ambiente o técnicas de planificación³⁹.

Bulgaria y, como veremos, finalmente también en España. En Inglaterra ha habido camino de ida y vuelta en relación a la prohibición o autorización. Y en otros países se han producido moratorias. En Latinoamérica está normalmente permitida (en Argentina, Brasil o Colombia por ejemplo). La Comisión Europea dictó una recomendación en 2014 conteniendo distintos principios sobre su utilización. El Parlamento Europeo aprobó en 2016 una resolución para que no se autorizaran nuevas operaciones de fracking por los riesgos para los acuíferos. La relación de esta técnica con el agua es lo que justifica la mención de su marco jurídico en este trabajo.

37 Las leyes autonómicas fueron éstas: Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; Ley del Parlamento de la Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas y financieras del sector público de Cataluña (en los preceptos relativos al fracking); Ley del Parlamento Vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica; Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica. Las primeras leyes calificaban el fracking de infracción ambiental. La tendencia cambia con la Ley vasca que no prohíbe la técnica sino que utiliza la vía de las medidas adicionales de protección en la línea también de la legislación catalana. Lo mismo sucede con la ley castellano-manchega que idea el llamado Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica.

38 Vid. la disposición final segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, que añadió un apartado 5 al art. 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos de la que se deducía la autorización de la técnica. En línea de congruencia el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental somete a evaluación ambiental ordinaria proyectos que usen esta técnica.

39 Las leyes cántabra, riojana, navarra y catalana fueron declaradas inconstitucionales por el TC por violación de las competencias exclusivas del Estado sobre ordenación del sector minero y energético (cfr. art. 149.1.25 CE). Vid, así, las SsTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre y 73/2016, de 14 de abril respectivamente. La STC 8/2018, de

Contemplada la situación desde las perspectivas actuales, suena todo a bastante antiguo porque en este momento no existe en el país (no sucedió así en los momentos iniciales) ninguna solicitud de ejercicio de esta técnica⁴⁰ que, además y finalmente, fue prohibida por la legislación estatal de cambio climático⁴¹.

D) La problemática de las cuencas intracomunitarias todavía no transferidas a las respectivas comunidades autónomas. Las cuencas internas del país vasco y su integración en las demarcaciones hidrográficas del cantábrico oriental y occidental.

En el presente punto se van a tratar dos situaciones con fuerte aproximación conceptual entre ellas y que han sido objeto de soluciones diversas hasta el momento.

La primera situación es la que aflora con la STS de 20-10-2004, que respondía al recurso de casación interpuesto por una Fundación castellano-manchega contra una previa sentencia de la AN de 11-1-2002 que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada Fundación contra la OM de 13-8-1999 que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar aprobado, como otros Planes Hidrológicos, por el RD 1664/1998, de 24 de julio. La STS llevó a cabo un complejo pronunciamiento del que destaca la mención de que el art. 2.7 del RD 650/1987, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, es conforme a Derecho siempre que se interprete que su ámbito territorial no incluye las aguas intracomunitarias de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha.

Ese pronunciamiento equivalía a poner en cuestión no solamente un límite territorial sino la mera posibilidad de planificación hidrológica y gestión tal y como se había desarrollado hasta entonces. Se daba el hecho curioso de que ni las CCAA Valenciana o Castellano-manchega habían comparecido

25 de enero relativa a la legislación vasca inicia una transición y la 65/2018, de 7 de junio (ley castellano-manchega) es una sentencia interpretativa para mantener la constitucionalidad de la Ley.

40 La utilización de esta técnica es muy dependiente de los precios del petróleo y del gas, dado que es bastante costosa. A los precios actuales (mayo de 2024), la técnica sería económicamente rentable.

41 El art. 9.2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, indica que a partir de su entrada en vigor “no se otorgarán nuevas autorizaciones para realizar en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, cualquier actividad para la explotación de hidrocarburos en la que esté prevista la utilización de la fracturación hidráulica *de alto volumen*”. Las palabras que he resaltado tipográficamente permiten apreciar un concepto jurídico indeterminado que no se ha concretado hasta ahora. Esta prohibición “nacional” no empece al hecho de que el país pueda adquirir -sin ningún problema- hidrocarburos (petróleo y gas) procedente de explotaciones foráneas que sí usan la técnica, hecho usual y, sobre todo, incrementado grandemente desde el comienzo de la guerra de Ucrania con cargamentos procedentes mayoritariamente de los Estados Unidos de América.

en el proceso ni, además y como pronto quedó bien claro, tenían interés en ejercer la competencia sobre esas cuencas⁴².

Se trataba, en todo caso, de la ejecución de una Sentencia problemática y ejecución que en los términos estrictos de esa Sentencia (traspaso de las cuencas internas a las CCAA correspondientes) no se instó. Tampoco parece hoy posible que se proceda a una gestión conjunta de ambas Administraciones públicas (la AGE y la de las CCAA correspondientes) sobre el territorio conjunto de todas las cuencas afectadas, pues unos años más tarde la STC 149/2012, de 5 de julio, dejó claro que no pueden existir Demarcaciones Hidrográficas Mixtas dado, entre otras cosas, que se diluirían las respectivas responsabilidades políticas⁴³.

Así las cosas continúa existiendo -y probablemente por mucho tiempo- una situación atípica, con gestión de todo el territorio de las cuencas (intercomunitarias e intracomunitarias) por parte de la AGE mediante las CCHH del Júcar y del Segura⁴⁴.

Una solución distinta es la que se ha llevado a cabo en las cuencas internas del País Vasco. Tras la correspondiente modificación reglamentaria de los ámbitos territoriales de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental y del Cantábrico Occidental⁴⁵, las llamadas cuencas internas vascas se incluyeron, según su situación, en ambos territorios hídricos. Y, finalmente, se suscribió el 15 de marzo de 2021 un Convenio entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua para la coordinación de la planifi-

42 Endorreica la castellano-manchega y, probablemente, sin responder al concepto legal de cuenca del art. 16 del TRLA pese a lo que indicaba un informe pericial que se había aportado al proceso.

43 La sentencia citada surge a partir del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, mediante los que se transpone la DMA de 2000. El principio del que parte esta STC está presente también en la República Federal Alemana, como propio, en mi opinión, de todos los sistemas federales de gobierno.

44 La situación es lógica y pervivirá mientras no se plantee la petición de las CCAA afectadas de transferencia de funciones y servicios sobre esas cuencas. El último dato jurisprudencial importante es la STC 216/2016, de 15 de diciembre, dictada en conflicto positivo de competencia instado por la Comunidad de Castilla-La Mancha frente al RD que aprueba el Plan Hidrológico del Júcar de 2014 (con posterioridad se han aprobado los Planes de 2016 y 2023, éste último mediante el RD 35/2023 y que es el actualmente vigente). El TC indica en esta Sentencia que no es técnica hábil para conseguir la gestión de las cuencas valencianas por la Comunidad Valenciana la del conflicto positivo de competencias, no habiendo sido, además, esta Comunidad parte en el proceso y tampoco reivindicando nada.

45 Cfr. el RD 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el RD 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el RD 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Este texto está influenciado por el concepto de demarcación hidrográfica (DMA de 2000), teniendo en cuenta la STJUE de 7 de mayo, por la que se obliga al Reino de España a delimitar las demarcaciones hidrográficas de su territorio.

cación y gestión del agua en la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental⁴⁶. La planificación propia del País Vasco se integra en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y la solución de los problemas que puedan surgir en la gestión de las aguas respectivas se encomienda a un órgano colegiado de coordinación cuya composición y funciones se regulan en el Convenio. No parecen existir problemas de alguna significación en la gestión del Convenio y tampoco en la integración de las cuencas vascas en ambas demarcaciones hidrográficas.

4. Una gestión planificada del agua. Las comunidades autónomas y la planificación hidrológica. Las transferencias de aguas entre distintos ámbitos territoriales de planificación hidrológica de cuenca

En varias ocasiones en estas páginas han aparecido menciones a la planificación hidrológica, normalmente de la mano de la narración de conflictos en torno a ella. No es cuestión repetir aquí lo ya indicado sobre la aprobación de los Planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, en ambos casos entregados por el TRLA al Gobierno, pero con distinta intensidad de control de éste según el tipo de cuenca. En todo caso debe recordarse la decisión clave de la Ley 29/1985 de configurar una gestión planificada del agua, lo que luego sería extendido por la UE a todos los países miembros mediante la DMA de 2000. Ello, en ocasiones, ha conducido a Sentencias condenatorias del TJUE a España por retrasos en el cumplimiento de la normativa europea⁴⁷.

Al margen de esas sentencias del TJUE y como resumen representativo de la realidad que refiero, basta mencionar que tras los primeros Planes de Cuenca exclusivamente “españoles” (aprobados por el RD 1664/1998) ha tenido lugar la aprobación de tres ciclos de planificación hidrológica según la DMA (los últimos planes de cuenca intercomunitarios aprobados por RD 35/2023 y para el período 2022-2027) habiendo existido gran conflictividad judicial sobre ellos, pero no centrada mayoritariamente en temas de tensión territorial entre Estado y CCAA⁴⁸ sino más bien en decisiones propias de los Planes de cuenca,

46 Vid. la Resolución de 16 de marzo de 2022 de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, por la que se publica el Convenio en el BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2022.

47 Vid. la Sentencia de 4-10-2012, asunto C-403/11, que constata la falta de publicación en plazo adecuado de los Planes Hidrológicos de Cuenca; la de 24-10-2013, asunto C-151/12, condena a España por defectuosa transposición en lo relativo a las cuencas intracomunitarias de la DMA; y la Sentencia de 26-9-2019, asunto C-556/1, constata el incumplimiento de elaboración y aprobación de Planes Hidrológicos de las Islas Canarias en los plazos adecuados para ello.

48 Una excepción a lo que digo lo constituye la Sentencia del TS de 4-4-2014 (recurso de la Administración aragonesa), en la que se anula el Plan del Distrito Fluvial de Cataluña (aprobado por Decreto 188/2010) por falta de Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora catalana. Finalmente éste se aprobó por Decreto 171/2014, de 23 de diciembre (y luego por RD del Gobierno de la Nación). Vid. también la STS de 20-11-2015, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro de 2013.

como el establecimiento de caudales ecológicos⁴⁹, lo que llegó a un punto importante con la anulación de determinados preceptos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo por no establecer esos caudales para varias masas de agua⁵⁰.

Un planteamiento diverso debe hacerse en relación a la gran decisión del PHN aprobado por la Ley 10/2021, de regular una transferencia de aguas⁵¹ desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas del arco mediterráneo, decisión que estaba en la línea de otras transferencias de agua de antiguo reguladas en el derecho español⁵². Ello llevó consigo una gran reacción contra tal decisión encabezada al principio en solitario por la Comunidad Autónoma de Aragón y diversas organizaciones ecologistas con la formulación de distinto tipo de conflictos judiciales y, por supuesto, sociales también (manifestaciones y otras actuaciones)⁵³. Unos años más tarde la Generalitat de Cataluña se sumaría al movimiento contra tal transferencia de agua que sería derogada por

49 Las Sentencias que aquí se podrían citar son numerosas y las cuestiones debatidas han girado, normalmente, en torno a reproches de usuarios por no practicar las CCHH (según ellos) el procedimiento de concertación para la fijación de tales caudales ecológicos. El TS ha rechazado normalmente los argumentos de los impugnantes. Entre las Sentencias aparecidas pueden mencionarse (son solo una muestra): STS de 21-1-2015, rec. 278/2013; STS de 73-2019 (rec. 4092/2016); STS 8-3-2019 (rec. 4407/2016); 18-3-2019 (rec. 4339/2016); 21-3-2019 (rec. 4449/2016); 21-7-2022 (rec. 2611/2021)...Insisto en que en estas sentencias no deben verse aspectos de tensión territorial sino de intereses concretos -y legítimos- de distintos usuarios.

50 Cfr. la STS de 11-3-2019 (rec. 4351/2016). En el Plan aprobado por RD 35/2023 se ha remediado esta ausencia de reglamentación; ello ha conducido a diversas impugnaciones del Plan ante el TS todavía no resueltas. Distintos Autos del TS han rechazado las peticiones de suspensión formuladas por los recurrentes (pueden verse comentarios al tema en la REDA núms. 232 y 234 de 2024). En este tema concreto de los caudales ecológicos en el Plan del Tajo sí que deben observarse problemas de tensión territorial, porque lo que subyace es la posible afección al trasvase Tajo-Segura. De ahí las impugnaciones al Plan de 2023.

51 La Ley utiliza la palabra “transferencia” para referirse a la regulación general del transporte de agua, mientras que la clásica palabra “trasvase” se utiliza para las decisiones administrativas concretas de envío de agua como aplicación de esa regulación general.

52 Puede mencionarse, sobre todo, la regulación del llamado trasvase Tajo-Segura (con Leyes de 1971 y 1980), más tarde la transferencia de aguas desde la cuenca del Ebro a la provincia de Tarragona (Ley 18/1981, de 1 de julio), y otras más, habiendo transferencias antiguas que no tienen base normativa sino que solo se apoyan en concesiones o autorizaciones administrativas. La cuestión ha sido polémica y en las últimas décadas y en la actualidad, cada vez lo es más. Las tensiones territoriales entre las CCAA “beneficiadas” y las “perjudicadas” por la regulación (o los proyectos de regulación) alcanzan en este tema un punto culminante.

53 Debe hacerse constar que los contrarios a la transferencia regulada en la Ley 10/2001 del PHN, hicieron constar, entre otros argumentos, que el derecho europeo no ampararía tal transferencia de agua denunciando el tema ante las instituciones europeas. En ese contexto se celebró un Seminario ante representantes de la Comisión europea en noviembre de 2003 en Bruselas, con presencia de los favorables (el Gobierno de la Nación y contrarios (el Gobierno de Aragón y organizaciones ecologistas) a la transferencia del Ebro a las cuencas mediterráneas, hecho que debe resaltarse como un dato singular en la larga y polémica historia de las transferencias de aguas en España. Los resultados de este seminario comenzaron a apreciarse en diversos informes de órganos europeos a partir de febrero de 2004 hasta que se derogó la normativa amparadora de esta transferencia tal y como se indica en el texto.

la Ley 11/2005 (previamente por el Real Decreto-ley 2/2004, que se transformaría en la Ley citada) y sustituida por una política basada en la aportación de nuevos recursos hídricos en la reutilización de aguas residuales urbanas depuradas y en la desalación.

La decisión de la Ley 11/2005 fue objeto de recurso ante el TC por distintos actores⁵⁴ que en una serie continuada de Sentencias desestimó los argumentos de inconstitucionalidad formulados contra ella⁵⁵.

Concluyó con estas Sentencias formalmente la polémica de la transferencia de aguas citada. Es conveniente resaltar que pese a algunas voces a favor de revitalizarla, nadie ha intentado parlamentariamente desde 2005 volver a la redacción original (o con alguna modificación) del PHN de 2001. En la actualidad los favorables a la política de transferencia de aguas (sobre todo las provenientes de la cuenca del Ebro) postulan un “Pacto Nacional del Agua” como forma de volver a su fondo material. No parece factible que tal postura pueda tener viabilidad, aunque hacer predicciones en esta materia es arriesgado.

5. El futuro: dos temas o conflictos singulares. Doñana y el mar menor. El acuerdo final entre la administración general del estado y las Comunidades Autónomas respectivas

Aunque con brevedad deben mencionarse ahora dos conflictos que han enfrentado en el próximo pasado a la AGE con las CCAA de Andalucía y de Murcia. Los dos son de una trascendencia indudable por el lugar en el que se desarrollan: el Parque Nacional de Doñana, en Andalucía, y el Mar Menor en Murcia. Los dos conflictos, curiosa y felizmente, parecen en el momento en que se concluye la redacción de estas páginas (mayo de 2024), pacificados en buena medida, y en vías de colaboración entre quienes resultaban polos opuestos de los mismos, la AGE y las CCAA respectivas.

Doñana es un lugar singular; lo he calificado de Parque Nacional (creado en 1969) pero, además de esa calificación -la más importante- existe un prepar- que calificado como Parque Natural (por la Comunidad Autónoma de Andalucía, creado en 1989 y ampliado en 1997⁵⁶) y está también declarado por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad (en 1994). En contraste con lo

54 Sobre todo las CCAA que resultaban “beneficiadas” por la transferencia regulada por la Ley del PHN de 2001, pero no solo ellas como se advertirá en la nota siguiente.

55 Cfr. STC 195/2012, de 31 de octubre (recurrente Consejo de Gobierno de La Rioja), 237/2012, de 13 de diciembre (recurrente Generalidad Valenciana, pero en relación al Real Decreto-ley 2/2004 que precedió a la Ley 11/2005), 239/2012, de 13 de diciembre (recurrente Región de Murcia), 240/2012, de 13 de diciembre (recurrente Gobierno de Castilla y León), 19/2013, de 31 de enero (recurrente Generalidad Valenciana), 51/2013, de 28 de febrero (recurrente Región de Murcia, en relación al Real Decreto-ley 2/2004) y 64/2013, de 14 de marzo (recurrentes senadores del Grupo Popular en el Senado). Como puede apreciarse algunas CCAA recurrentes no eran, en absoluto, “perjudicadas” por la decisión de derogación de la transferencia.

56 La superficie del Parque Nacional es de 54.251 ha, la del Parque Natural 68.236 ha; en total son 122.487 ha.

anterior, fue excluido de la lista verde de la UICN en 2023 que achacó mala gestión a la Junta de Andalucía pero indicó que podría volver a entrar en ella si el espacio se gestionaba adecuadamente. El reproche radica en circunstancia parecida a la que llevó al TJUE a dictar una Sentencia condenatoria de determinadas prácticas españolas tras el correspondiente recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea⁵⁷. Mala gestión de las aguas subterráneas fuertemente afectadas por cultivos agrícolas (algunos ilegales) realizados en la periferia del parque que han afectado a la conservación de las lagunas y otras zonas húmedas del parque y, por supuesto, al nivel del acuífero.

Durante el año 2023 tuvieron lugar fuertes tensiones entre AGE y Junta de Andalucía en función de la voluntad de ésta, expresada parlamentariamente, de llevar a cabo la legalización de determinados cultivos ilegales lo que llevó consigo una fuerte polémica. Finalmente se alcanzó un acuerdo entre ambas partes⁵⁸ que supondrá, entre otras muchas cosas, la cesión por los titulares de la facultad de siembra conduciendo a una cierta “renaturalización” de bastantes terrenos, lo que llevará consigo la supresión de los cultivos ilegales en dichos lugares⁵⁹.

En el ámbito del Mar Menor (que es zona Ramsar y cuenta con otras figuras de protección ambiental también) han tenido lugar también fuertes tensiones entre la AGE y el Gobierno de la Región de Murcia en relación a las medidas a adoptar -y la competencia sobre las mismas- para mejorar la situación de un espacio natural en el que los episodios de catástrofe ambiental han sido relativamente frecuentes en los últimos años por causas que arrancan de bastante tiempo atrás basadas, sobre todo, en una explotación urbanística y agrícola auténticamente extraordinaria. La situación llegó, incluso, al TC que, sustancialmente, avaló la constitucionalidad de la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio,

57 Cfr. STJUE de 24 de junio de 2021, Asunto C-559/19. Se reprochan infracciones de la DMA de 2000 al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales para la agricultura y las de agua para el abastecimiento urbano en la estimación de las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir (2015-2021, ahora ya existe otro Plan de 2023); igualmente al no haber previsto en el programa de medidas del Plan (2015-2021) ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida Doñana ocasionadas por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico Matalascañas; y, finalmente al no haber adoptado medidas apropiadas -en virtud de lo dispuesto en el art. 6.2 de la Directiva 92/43/CEE (hábitats)- para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en unas determinadas zonas protegidas ocasionadas por las extracciones de agua subterránea desde el 19 de julio de 2006.

58 La Diputación de Huelva también participará en algunas de las distintas actuaciones previstas para desarrollar.

59 Por otra parte y según noticias periodísticas, las lluvias de finales de marzo de 2024 han llevado consigo un mejoramiento notable del Espacio Natural sin que ello signifique, ni mucho menos, una solución definitiva al problema pues el acuífero está fuertemente afectado por las extracciones sucedidas durante muchos años, bastante de ellas sin control y en el ámbito de la ilegalidad como se ha indicado.

de recuperación y protección del Mar Menor⁶⁰ y también la del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, que modifica la anterior Ley⁶¹. Hubo, igualmente, distintos conflictos contencioso-administrativos⁶² y hasta se aprobó una pintoresca ley declarando el Mar Menor como persona jurídica, sin que pueda presumirse que ello, fuera de merecer alguna información periodística, vaya a servir para la solución de un problema que cuenta con suficientes cauces jurídicos para ello en la legislación ordinaria; si se quieren aplicar, obviamente⁶³.

Las noticias de prensa informan también de acuerdos entre la Región de Murcia y el MITECO de lo que hay que deducir una conclusión satisfactoria como final del trabajo y antes de abordar unas reflexiones finales⁶⁴.

6. Reflexiones finales

La problemática tratada, si bien cuenta ya con variados comentarios y opiniones a lo largo del trabajo, merece una pequeña reflexión final para volver a incidir en algunas de las ideas ya expuestas.

Y la primera y básica idea consiste en mostrar la conformidad con la forma en que el TC ha interpretado la expresión nada clara del art. 149.1.22 CE mencionada en el apartado II. La divisoria competencial trazada por el TC entre Estado (a quien se encomienda la gestión de las cuencas intercomunitarias) y CCAA (para quienes se reserva la gestión de las cuencas incluidas en su territorio (cuencas intracomunitarias) ha permitido una gestión racional, lógica, que ha alejado a nuestro país de la práctica incapacidad (o gran dificultad) de gestión que en algunos países federales, como Argentina, existen por su defectuoso diseño constitucional (en mi opinión) así como por su interpretación y aplicación; igualmente y de esa forma nuestra situación se separa de la de los Estados Unidos de América, país en el que su estructura constitucional obliga a la suscripción de unos complejos tratados (*compact*) que en ocasiones variadas se han mostrado retardata-

60 Resolviendo el recurso interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario de Vox del Congreso contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor mediante la STC 112/2021, de 13 de mayo, (desestimación del recurso)

61 Resolviendo el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra ese Decreto-ley mediante la STC 126/2023, de 27 de septiembre

62 Vid., por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, núm. 68/2022, de 19 de marzo (rec. 149/2021) que dispone a favor de la Administración autonómica la competencia sobre restitución de cultivos, todo ello tras acreditar la Confederación Hidrográfica del Segura que la persona correspondiente no tenía título jurídico alguno para el aprovechamiento del agua que estaba llevando a cabo.

63 Cfr. la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, que aun con los enormes errores jurídicos que tiene (por no hablar de su misma existencia que, en mi opinión, es el error fundamental) mereció el voto favorable de todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso excepto el de Vox.

64 Las últimas noticias informan del acuerdo entre AGE y Comunidad Autónoma para la creación de un comité internacional de 21 científicos que asesorará en los trabajos de recuperación del Mar Menor.

rios de una moderna y racional gestión del recurso⁶⁵. No ha sucedido eso entre nosotros y creo que el mérito corresponde a la decisión de la Ley 29/1985 luego ratificada por el TC (Sentencia 227/1988) y a su continuación permanente en otros variados conflictos también resueltos por el TC. No debería haber variaciones en esa línea básica si bien serían teóricamente factibles convenios administrativos y delegaciones de gestión dirigidas hacia las CCAA, siempre y cuando ello no desembocara en una fragmentación práctica de la gestión hídrica⁶⁶.

Se está abriendo ahora un tiempo en el que el cambio climático va a tener un protagonismo esencial que se expresará, sin duda, en el cuarto ciclo de planificación hidrológica que se abrirá en 2027⁶⁷. Es de desear que Estado y CCAA colaboren de forma leal en la consecución de esa planificación que en función de los datos ahora existentes debería cambiar de una forma bastante profunda la gestión del agua en España, buscando por encima de todo el mantenimiento de una adecuada calidad de vida y de los ecosistemas. Es una tarea común en la que la racionalidad y la austeridad en los usos del recurso debería primar sobre todo teniendo en cuenta los más que preocupantes datos que para nuestro país representa la variación climática⁶⁸. Unido a ello es claro que la búsqueda de nuevos recursos a través de la desalación y la reutilización de aguas residuales, deben ser también líneas directrices del comportamiento de Estado y CCAA⁶⁹.

65 El ejemplo primario serían los *compact* relativos al río Colorado y suscritos entre siete Estados. En alguna ocasión uno de ellos -Arizona- llegó a movilizar a la Guardia Nacional en el marco de sus disputas con California. La influencia, en general, del sistema federal de los Estados Unidos sobre el de Argentina, es innegable, por referirme a los dos países que se mencionan, ejemplificativamente, en el texto.

66 Quiere ello decir que en ningún caso mi postura sería favorable a lo que desde determinados sectores de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha expresado varias veces en torno a la entrega del “Ebro catalán” (la parte catalana de la cuenca del Ebro) a la gestión de la Generalitat. Eso sucedió en el atormentado tiempo de la II República pero es algo que, aun con esos antecedentes -mal-sanos-, no debería repetirse en ningún caso. En general conviene fijarse en el convenio mencionado en el texto entre entidades administrativas del País Vasco y del Estado como muestra de lo que los acuerdos en este ámbito pueden conseguir.

67 Cfr. el art. 19 de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Ecológica. Unido todo ello a la consecución de la seguridad hídrica, en el marco de la planificación hidrológica. Aquí está implícito un debate sobre el exacto significado de ese atractivo concepto, seguridad hídrica, pero eso debe quedar para otra ocasión.

68 Es conocido que en la mayor parte de España el cambio climático implica ya reducción de precipitaciones y, además, variación temporal de su incidencia en relación a lo que ha sido “tradicional”. Ello llevará consigo, entre otras cosas, la necesidad de proceder a una notable reducción de consumos, singularmente en las cuencas mediterráneas, que solo podrá paliarse -en parte- con el aumento de los recursos hídricos no convencionales tal y como se indica en el texto.

69 Un pequeño apunte ahora sobre el silencio del trabajo en torno a una novedad de las últimas décadas (a partir de la Ley 46/1999, de reforma de la Ley 29/1985) como es lo que, simplificada e inexactamente, se llama “mercado del agua”. No hay referencias al mismo en este trabajo, pese a su novedad significativa, porque los aspectos territoriales de tal introducción son mínimos, pese a algunas polémicas que sobre el mismo han tenido lugar (sobre todo desde la Comunidad de Castilla-La Mancha, reaccionando contra la cesión de caudales procedente de una Comunidad de

Si tuviera que expresar un juicio general sobre la prevalencia de la cooperación o del conflicto en las pasadas décadas de vida constitucional me inclinaría, sin duda, por el predominio de la cooperación y no por el conflicto. Y ello aunque la cifra de sentencias (del TC y del orden contencioso-administrativo) sea impresionante (lo es en el trabajo, y no se han citado, ni mucho menos, todas las existentes), por no hablar de las informaciones periodísticas (y de las opiniones en los medios de comunicación) sobre los distintos conflictos y de los múltiples debates parlamentarios o de otro tipo. Pero frente a ello está el camino silencioso, de cada día, de tantos Organismos de cuenca -estatales y autonómicos- en los que se lleva a cabo una gestión imbuida de mecanismos corrientes de tal cooperación.

Una buena muestra del contraste entre lo que se dice y lo que realmente se hace, lo constituye la política de trasvases (como se decía antes) o la de transferencia de recursos hídricos entre distintos ámbitos territoriales de planificación hidrológica, como se indica ahora. Ha sido el gran debate, la gran polémica, desde que la Ley de 2001 del PHN reguló la transferencia de agua de la cuenca del Ebro a diversas cuencas mediterráneas. Sabido es que esa regulación pasó a la historia en función de un determinado resultado electoral, del cambio de Gobierno que le siguió y de las consiguientes medidas normativas que se adoptaron (Real Decreto-ley 2/2004, transformado en Ley 11/2005, mantenida incólume por el TC resolviendo los múltiples recursos que contra ella se interpusieron). Pues bien, tras concluir el ciclo normativo de cuatro años que las cifras anteriores expresan (2001-2005), es evidente que se han reproducido a lo largo de las dos décadas siguientes decenas de planteamientos públicos con relación a la necesidad de reverdecer el diseño original de la Ley 10/2001, pero en ningún caso se ha vuelto a plantear jurídicamente (o sea, mediante un Proyecto o Proposición de Ley) recuperar la transferencia regulada en 2001. Y eso que al frente del Gobierno de la Nación se han sucedido gobiernos de ambos espectros ideológicos -teóricos- en relación a esta materia. Ni creo previsible que en las actuales circunstancias de cambio climático -que se van a prorrogar más allá de cualquier predicción temporal posible- vuelva a existir una iniciativa normativa como la de 2001 y, mucho menos, que ésta pudiera resultar exitosa. Cabrá seguir escuchando durante mucho tiempo, desde diversos ángulos políticos, la formulación de ideas -a favor y en contra- de esa cuestión, pero con todas las precauciones de quien no quiere ser profeta, dudo de que en el resto de mi vida consciente alcance a contemplar una nueva realización normativa en la misma línea de la ya conocida⁷⁰.

regantes de su territorio en beneficio de los regantes del trasvase Tajo-Segura). Lo que fundamentalmente habría que decir sobre tal mercado haría referencia a la necesidad, o no, de su mantenimiento (soy favorable al mismo) y su forma de conexión con la planificación hidrológica, pero ello excede de los necesarios límites de este trabajo.

70 En la actualidad la dialéctica sobre los trasvases (transferencias de aguas) se refiere a las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura. Ese debate enfrenta a distintas CCAA. Por un lado a Cas-

Queda pendiente en cualquier gran debate sobre el agua en nuestro país, la decisión acerca de si debe o no existir una nueva Ley de Aguas que sustituya el texto de 1985, transformado en TRLA en 2001 y objeto de decenas de modificaciones. En otro lugar podría, y hasta debería, extenderme sobre las ventajas e inconvenientes de una iniciativa como esa que, en principio, contemplaría con la simpatía de conseguir un texto más coherente y simplificado del que hoy es posible advertir, pero lo que sí debo indicar, como final de este estudio, es que de ninguna forma en esa nueva e hipotética Ley, deberían cambiarse las bases fundamentales, esenciales, que en cuanto al diseño territorial de la gestión del agua realizado por la STC 227/1988 y sus continuadoras, debe pervivir por encima de todo.

Bibliografía

Como se anunció, no ha habido citas bibliográficas habiendo optado por incluir ahora las referencias más adecuadas, en mi opinión, en relación a los distintos temas tratados y haciéndolo siguiendo el orden del trabajo y con el mismo carácter escueto con el que éste se ha concebido y realizado.

Así, y como obras generales en las que, obviamente, se contienen ideas e información sobre las diversas cuestiones territoriales de la gestión del agua, vid. GALLEGO ANABITARTE A., MENENDEZ REXACH A., DÍAZ LEMA J.M. (1986): *El derecho de aguas en España*, dos vols, MOPU, Madrid y MARTÍN RETORTILLO S. (1997), *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid.

El Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, fue publicado por el Centro de Estudios Hidrográficos en 1934, en tres tomos. Sesenta años más tarde, en 1993, el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, publicó una *edición comentada* del mismo en dos volúmenes (con alguna refundición y supresión de tratamientos -pocos- sin interés en ese momento). Se incluyó un prólogo del Ministro José Borrell y artículos muy valiosos sobre el Plan de Adrián Baltanás, Juan Benet, Manuel Díaz-Marta, Clemente

tilla-La Mancha, empeñada en la reducción de caudales a transferir como pósito a la eliminación final del trasvase que es su objetivo confesado. Por el otro, a la Comunidad Valenciana, a la Región de Murcia y a la Comunidad de Andalucía, partidarias de su mantenimiento y de la ampliación, incluso, de los volúmenes a trasvasar, hoy muy inferiores en relación a los 1.000 Hm³ anuales con los que se planteó la transferencia (Ley de 1971), prontamente reducidos a los 600 Hm³ (Ley de 1980) que en pocas ocasiones se ha alcanzado. Es claro que los cálculos primitivos pecaron de ambiciosos o desconocedores de las posibilidades de acumulación de agua en los embalses de Entrepeñas y Buendía, cabeceros del trasvase. Por otra parte, la derivación de volúmenes a la cuenca del Guadiana (con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y su entorno) ha reducido también los volúmenes a entregar a las cuencas del Segura y las mediterráneas de Andalucía. Y la reducción de precipitaciones, consecuencia del cambio climático, va en idéntica dirección. El Estado mantiene la necesidad de la transferencia y acuerda en el órgano competente las cantidades periódicas a trasvasar que siempre han sido respetadas en las diversas Sentencias aparecidas tras variados recursos contra tales decisiones. El reconocimiento de caudales ecológicos en todas las masas de agua del Plan Hidrológico del Tajo (RD 35/2023) camina también en la vía de reducción de volúmenes de agua trasvasables.

y Fernando Sáenz Ridruejo (hijos de uno de los colaboradores en la redacción del Plan de 1933), Alberto Losada Villasante, Juan Ruiz de la Torre y Miguel Arenillas, CEDEX, Madrid, 1993. La lectura de este trabajo es imprescindible para cualquier aproximación al tratamiento territorial del agua en España.

Sobre el derecho europeo, DELGADO PIQUERAS F. (2001), “El nuevo marco comunitario de la política de aguas: la Directiva 2000/60/CE, en *European Public Law Series*, vol. XVIII, Esperia Publications, London; FANLO LORAS A. (2002), “La Directiva marco del agua: base jurídica medioambiental y principales contenidos”, RADA, 2, págs. 57-75, SETUAIN MENDIA B. (2001), “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, Justicia Administrativa, 11, págs. 5-32, y TIRADO ROBLES, C. (2004) *La Política del Agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

Las competencias sobre aguas en MARTIN-RETORTILLO S. (1992), “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, RAP 128 y EMBID IRUJO A. (1993), “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica”, REDC 37. Resaltando el principio básico de unidad de cuenca, FANLO LORAS A. (2007), *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia. Más reciente y con el acento en la conflictividad judicial, PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ E. (2021): *Litigios competenciales en materia de aguas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 282 pp.

Sobre el significado del dominio público en su recepción constitucional SAINZ MORENO F. (1998): “Artículo 132”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dir. por O. Alzaga), 2ª ed., Madrid, y en relación a la trascendencia sobre las aguas subterráneas de la Ley 29/1985, vid. DEL SAZ S. (1990), *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Marcial Pons, Madrid. Particularmente valiosos son los dos trabajos de MARTIN-RETORTILLO L. (1987), “Aguas subterráneas y aguas que discurren íntegramente dentro del territorio”, RAP 113 y del mismo (1990): “Las aguas subterráneas como bienes de dominio público”, en las págs. 677 y ss. del *Libro Homenaje a Villar Palasí*, Civitas, Madrid.

La reforma de los EEAA operada a partir de 2006, trajo novedades en algunos de ellos. Remito a los trabajos incluidos en EMBID IRUJO A. (dir.), (2007) *Agua y territorio. (Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor. Con un planteamiento matizadamente favorable a preceptos que luego serían anulados por el TC vid. LOPEZ MENUDO, F. (2008) “Agua y territorio”, en las pp. 46-83 de *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

Sobre las CCHH, FANLO LORAS A. (1996), *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid. Y desde la

perspectiva de su permanencia EMBID IRUJO A. (dir) (2017): “Los organismos de cuenca tienen futuro” en *El futuro de los Organismos de Cuenca*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

En relación al problema de las cuencas internas de las CCAA, vid. VALENCIA MARTÍN G. (2012): “El problema de las cuencas internas” RADA 21, pp. 13-22 y SERENO ROSADO A. (2012): “Las Confederaciones Hidrográficas tras diez años de Directiva Marco de Aguas. El caso de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental”, RADA. Sobre la importante sentencia del TS de 2004 vid. EMBID IRUJO, A. (2006): “La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, RAP 169, pp. 429-455.

La problemática del fracking en EMBID IRUJO A. y EMBID TELLO A. E. (2016): “Fracturación hidráulica: entre la prohibición y la exigencia de evaluación ambiental. Evaluación de riesgos y moratoria aconsejable”, RADA 35 y VALENCIA MARTÍN G. y ROSA MORENO J. (directores) (2016): *Derecho y Fracking*, Thomson Reuters, Cizur Menor.

En el ámbito de la planificación hidrológica, vid. el trabajo primigenio de EMBID IRUJO, A. (1991): *La Planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, y sobre su potenciación FANLO LORAS A. (2006): “Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer”, RAP 169, pp. 265-299. También ORTIZ DE TENA M^a del C. (1994): *Planificación hidrológica*, Marcial Pons, Madrid, PALLARÉS SERRANO A. (2007): *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia y SANCHEZ MORON M. (1990): “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, RAP 123.

Sobre los recursos hídricos no convencionales, empezando por la reutilización de aguas residuales, vid. MOLINA GIMÉNEZ A. (2021): “Análisis jurídico del Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo de 2020, sobre reutilización de aguas regeneradas, y estudio de su repercusión en España”, RADA 48, pp. 147-202, NAVARRO CABALLERO, T. M^a (coordinadora) (2010), *Reutilización de aguas regeneradas. Aspectos tecnológicos y jurídicos*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, y la estupenda monografía de SETUÁIN MENDÍA B. (2023): *La reutilización de agua en un contexto de cambio. Un análisis jurídico administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 231 pp.

En relación a la desalación EMBID IRUJO A. (2000): “Reutilización y desalación de aguas. Aspectos jurídicos”, en las pp. 113-158 de A. EMBID IRUJO (dir.): *La reforma de la Ley de Aguas. (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Civitas, Madrid, 571 pp. Y JIMENEZ SHAW, C. (2003), *Régimen jurídico de la desalación del agua marina*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Las transferencias de aguas entre cuencas han merecido mucha atención doctrinal; ejemplificativamente vid. los dos trabajos de EMBID IRUJO A. (2001), “Algunas consideraciones jurídicas sobre las transferencias entre cuencas. Reflexiones a propósito del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional de 2000”, RAAP, 41 y “Régimen económico-financiero del trasvase del Ebro en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y consideraciones sobre los aspectos económico-financieros de los trasvases en general”, RAP 159, 2002, pp. 291-313. En el plano de la consideración global remito a GALLEGO CÓRCOLES I. (2009), *Régimen jurídico de los trasvases*, Thomson Reuters, Cizur Menor y MOLINA GIMÉNEZ A. (2022): *Trasvases, medio ambiente y planificación hidrológica. Reflexiones a la luz del tercer ciclo de planificación (2022-2027)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 165 pp. Sobre un trasvase concreto vid. FANLO LORAS A. (2008), *El trasvase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

Sobre los caudales ecológicos vid. EMBID IRUJO A., “Usos del agua e impacto ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico”, en las pp. 115 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.) (1994), *La calidad de las aguas*, Civitas, Madrid. También CARO-PATÓN CARMONA I. (2016): “Caudales ecológicos y planificación”, en las pp. 321 y ss. de NAVARRO CABALLERO T. M^a (ed), *Desafíos del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. Igualmente GALLEGO CÓRCOLES I., GARRIDO CUENCA N., GONZÁLEZ VICENTE E., DELGADO PIQUERAS F. (2020): “Caudales ecológicos y otros conflictos ambientales en la reciente jurisprudencia derivada de la planificación hidrológica en España, RVAP, 117, pp. 341-386. Crítico de la anulación de preceptos del Plan Hidrológico del Tajo por falta de regulación en él del caudal ecológico en diversas masas de agua es FANLO LORAS A. (2023): “Tribunal Supremo y régimen de caudales ecológicos del Tajo”. RADA 54, 2023, pp. 21 y ss.

En relación al tratamiento del Mar Menor vid. NAVARRO CABALLERO T.M. (dir.) (2019): *Una mirada global sobre el Mar Menor*, Cátedra del Agua y la Sostenibilidad, Murcia, 191 pp. y llamando la atención, entre otras cosas, sobre los errores de la ley que declara su personalidad jurídica, vid. SORO MATEO B., ALVAREZ CARREÑO S., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ E. (2023): “El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental”, en Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales 2023.

Las cuestiones de cambio climático y seguridad hídrica han sido estudiadas en profundidad en dos libros colectivos dirigidos por A. EMBID IRUJO a cuyos trabajos remito ahora: *La Seguridad Hídrica. Desafíos y contenido*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 427 pp. y *Seguridad hídrica y cambio climático*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 348 pp.

EL REGLAMENTO DE IA DE LA UE Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Agustí Cerrillo i Martínez
Universitat Oberta de Catalunya
Clara I. Velasco Rico
Universitat Pompeu Fabra

1. Introducción

La inteligencia artificial (IA) está adquiriendo un protagonismo en el desarrollo económico y social cuyo alcance está aún por ver aunque ya se aventura que tendrá un impacto significativo en la sociedad, la economía y las instituciones. Como muestra, podemos traer a colación la reciente resolución de las Naciones Unidas *Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible* de marzo de 2024, en la que se reconoce que “unos sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial (...) tienen el potencial de acelerar y propiciar los avances hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental) de manera equilibrada e integrada, fomentar la transformación digital, promover la paz, salvar las brechas digitales entre los países y dentro de ellos y promover y proteger el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, manteniendo a la persona en el centro”.

La IA es el motor de la transformación digital mediante la que se están introduciendo cambios radicales e innovación en la manera como se produce (Vial, 2019), cómo se relacionan las personas o cómo se prestan los servicios públicos o funciona la Administración pública (Cerrillo i Martínez, 2021; Millard, 2023).

Las Administraciones públicas pueden desarrollar un rol fundamental en la transformación digital y, en particular, en el uso de la IA, tanto promoviendo y fomentando la transformación de la sociedad y las empresas o asegurando que este proceso sea seguro e inclusivo como construyendo un nuevo modelo de administración basado en el uso intensivo e innovador de la tecnología con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas y de este modo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizar la sostenibilidad y fortalecer la calidad de los servicios (Cerrillo i Martínez et al., 2023).

En las próximas páginas, proponemos analizar el papel que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas en la transformación digital a través

del uso de la inteligencia artificial. Este análisis se realiza en el momento en que se acaba de aprobar el Reglamento de Inteligencia Artificial,¹ una norma que establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión y que tendrá un impacto significativo en las personas y sus derechos fundamentales, en las empresas proveedoras y usuarias de la IA así como en las Administraciones públicas tanto cuando utilicen la IA como cuando tengan el cometido de garantizar el cumplimiento de la norma europea.

El artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se analizan las principales normas y estrategias que ha aprobado el Estado en materia de IA. En segundo lugar, se exponen los avances experimentados por las Comunidades Autónomas en relación con la inteligencia artificial en el último lustro. En tercer lugar, se examina el Reglamento de Inteligencia Artificial desde la perspectiva de las Administraciones públicas y, en particular, en clave competencial. A continuación, en cuarto lugar, se explora el margen competencial autonómico en el desarrollo del Reglamento de Inteligencia Artificial y, en general, en el impulso de la transformación digital promovido por la inteligencia artificial. Por último, se concluye con unas reflexiones finales.

2. Principales normas estatales y estrategias vigentes aplicables a los sistemas de IA y títulos competenciales

En la última década, algunas Administraciones públicas españolas han empezado a utilizar la IA en el desarrollo de su actividad y en la prestación de servicios públicos. No obstante, resulta difícil hacer un inventario de estas iniciativas porque no existe ningún registro de algoritmos ni tampoco estudios o informes sobre esta cuestión lo que nos lleva a que más allá de informaciones puntuales sobre algunas prácticas de uso de la IA, no esté disponible información sobre la situación actual de la IA entre las Administraciones públicas españolas.

A remolque de la situación fáctica, como ya dijimos en otro lugar (Velasco Rico, 2024), recientemente y de manera poco sistemática, el legislador estatal ha adoptado una serie de normas, para encauzar el uso de nuevas herramientas tecnológicas, tanto en el sector público, como en determinados sectores económicos privados.

Como decimos, en el ordenamiento jurídico estatal no existe una única norma que regule el uso de la IA de forma omnicomprendensiva, general o transversal, en todos los ámbitos y sectores. Tampoco encontramos ninguna norma de este alcance en los ordenamientos autonómicos. Hasta la fecha se han aprobado de manera puntual distintas normas inconexas entre sí o se han incorporado

¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

preceptos a normas ya existentes que regulan el uso de la IA de forma parcial o sectorial y sólo se aplican a aspectos concretos de la tecnología.

Por otra parte, a pesar del elevado volumen de trabajos publicados en el último lustro sobre la regulación de la IA en España, es evidente que no se ha prestado una atención doctrinal adecuada a los títulos competenciales que ha aducido el Estado para fijar dichas normas y tampoco se ha analizado qué impacto tienen o pueden tener tales previsiones y, en general, el despliegue de la IA, en el haz competencial de las CCAA.

En este apartado señalaremos las normas que ha aprobado el Estado con objeto de disciplinar el uso de la IA en distintos sectores, incluyendo aquellas destinadas a minimizar sus riesgos, así como aquellos preceptos que resultan de aplicación por conexión directa del objeto regulado, por más que al ser aprobados no estuvieran directamente pensados para ordenar el uso de sistemas de IA.

2.1. Normativa estatal en materia de inteligencia artificial

A) Normas antidiscriminación

En esta dirección, se puede traer a colación, en primer lugar, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación que fue pionera al incorporar una referencia al uso de la inteligencia artificial y los mecanismos de toma de decisión automatizados en las Administraciones públicas (Cotino Hueso, 2023). Esta es la primera norma de nuestro ordenamiento jurídico que determina directamente cómo deben diseñarse los sistemas algorítmicos para la toma de decisiones. Esta previsión pretende corregir una situación indeseada como es “la inexistencia de un marco jurídico estable que permita dar respuestas uniformes a los entornos de desarrollo de soluciones basadas en la inteligencia artificial” (Simon Castellano, 2023: 162). Por ello, en la exposición de motivos se explicita que, “con esta ley se pretende dar respuesta a una necesidad normativa concreta: crear un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que esta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos”. Además, se pone énfasis en que no es “una Ley más de derechos sociales sino, sobre todo, de derecho antidiscriminatorio específico, que viene a dar cobertura a las discriminaciones que existen y a las que están por venir, ya que los desafíos de la igualdad cambian con la sociedad y, en consecuencia, también deberán hacerlo en el futuro las respuestas debidas”.

En particular, el art. 23 establece que las Administraciones públicas deben favorecer la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que utilicen tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. Asimismo, también prevé que deben priorizar la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpreta-

ción de las decisiones adoptadas por los mismos. Por último, se dispone que las Administraciones públicas deben promover la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio. Según lo dispuesto en la Ley 15/2022, la adopción de estos mecanismos debe realizarse en el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de Derechos Digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial promoviendo y promoviendo el uso de una inteligencia artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales.

De acuerdo con la disposición final octava, esta norma tiene carácter básico al constituir regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE).

B) Normativa en materia social y laboral

El uso de algoritmos se ha desarrollado vigorosamente y se ha convertido en una preocupación para los poderes públicos debido a la actividad de las denominadas “empresas plataforma” (ventas en línea, servicios de entrega, etc.) y a los mecanismos que han utilizado para sortear la legislación laboral y la relativa a los derechos de los trabajadores. Para disciplinar su actividad, en este ámbito, cabe indicar la aprobación del Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, al que se le amplía el contenido en un título, el IX, en materia de procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado (Moral Soriano, 2023).

En su disposición final primera se establece que el Real Decreto 688/2021 se aprueba conforme a lo previsto en el art. 149.1 7.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución Española, que confiere al Estado competencias exclusivas en materia de legislación laboral, todo ello sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, y de procedimiento administrativo común, respectivamente.

En este apartado debe mencionarse igualmente, la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (la comúnmente denominada “Ley Riders”), si bien en ningún caso incluye una regulación específica sobre las exigencias que deben cumplir los algoritmos de IA. Esta última norma únicamente establece la obligatoriedad de advertir a los representantes de los trabajadores sobre “los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles” (mo-

dificación del art. 64.4 d) del Estatuto de los Trabajadores) (Beltrán de Heredia Ruiz, 2022).

De acuerdo con la disposición final primera, esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.7.^a de la Constitución Española, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

C) Normativa en materia de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las administraciones públicas

Las Leyes 39 y 40/2015 de 1 de octubre de procedimiento administrativo común (LPAC) y de régimen jurídico del sector público (LRJSP) establecen las garantías comunes de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de las Administraciones públicas, sin que tenga importancia alguna qué medios o herramientas concretas utilicen las Administraciones para actuar. El hecho de que las normas básicas de procedimiento y organización administrativos no incorporen ninguna referencia a las herramientas algorítmicas o de IA no obsta para que, en uso de estas, deban respetarse sus disposiciones y principios (Gamero Casado, 2023: 401). Sin embargo, y de forma destacada, las previsiones relativas a la actuación administrativa automatizada contenidas en la LRJSP, concretamente en su art. 41 concentran, hasta la fecha, el núcleo duro de las garantías que han de respetarse al utilizar sistemas de IA por parte de las Administraciones Públicas (Cerrillo i Martínez, 2020).

En cuanto a los títulos competenciales que sustentan estas previsiones, y de acuerdo con lo establecido en la disposición final decimocuarta, la Ley 40/2015, se dicta conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el art. 149.1.13.^a, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del art. 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda Pública general.

D) Normativa sobre entornos controlados de prueba

En el sector de la IA, se ha aprobado en España de forma pionera en Europa, el primer entorno controlado de pruebas para verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles a los sistemas de IA. En particular, el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. Estos espacios de pruebas tienen una especial relevancia en el ámbito de las nuevas actividades tecnológicas, y en especial de la IA, donde existe una imperiosa necesidad de desarrollar nuevos marcos regulatorios para estas herramientas emergentes. Su objetivo es acompañar el cumplimiento de las estrictas regulaciones sobre los derechos de las personas y los ritmos de las empresas más innovadoras, de tal forma que no se frene el desarrollo tecnológico, pero tampoco se disminuya la protección de los derechos de los ciudadanos. Este entorno de pruebas controlado y cerrado tiene como

objetivo la elaboración de unas guías basadas en la evidencia y en la experimentación que faciliten, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas del sector tecnológico de la IA, y a la sociedad en su conjunto, la verificación de los sistemas de IA conforme a los postulados del futuro reglamento de IA de la UE. En este sentido, recordemos que la versión inicial del Reglamento UE, de abril de 2021, contemplaba la posibilidad para los Estados miembros de constituir bancos de pruebas de este tipo. Posteriormente, con las enmiendas introducidas al texto del Reglamento en junio de 2023 han pasado a preverse como una obligación (art. 57 RIA). Una de las virtudes de todo este proceso es que permite el establecimiento de sistemas de diálogo e intercambio de información entre los proveedores de IA, usuarios participantes y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

De acuerdo con la Disposición final primera del Real Decreto 817/2023, dicha norma se aprueba al amparo de lo establecido en el art. 149.1.13.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Igualmente, se aduce lo dispuesto en el art. 149.1.15.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

2.2 Estrategias en materia de IA y soft law aprobados por el Estado

Más allá de estas normas, la Administración General del Estado ha adoptado distintas estrategias para impulsar la IA tanto en el respectivo territorio como en la Administración pública.

Así, podemos traer a colación la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) presentada en diciembre de 2020.² Para dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia se definen seis ejes estratégicos que persiguen impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA; promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer talento global en inteligencia artificial; desarrollar plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la IA; integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico; potenciar el uso de la IA en la administración pública y en las misiones estratégicas nacionales; y establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social. En el marco de cada uno de estos ejes estratégicos se definen un total de treinta medidas de actuación que deberán ejecutarse en el periodo 2020-2025. Esta estrategia se ha actualizado con la aprobación reciente de la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024³. Esta nueva estrategia quiere dar

2 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf> (última consulta: junio de 2024).

3 Texto disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf (última consulta: junio de 2024).

continuidad a las iniciativas desplegadas por el Estado hasta el momento en materia de IA, ajustándose a los grandes cambios que ha sufrido esta tecnología en los últimos años.

También podemos referirnos a la Carta de Derechos Digitales aprobada por el gobierno estatal en junio de 2021 que incluye un catálogo de derechos de las personas en el entorno digital.⁴ Tal y como reconoce su preámbulo, la Carta no crea nuevos derechos fundamentales sino que concreta o perfila algunos de ellos en el entorno digital. También describe nuevos derechos que, en sentido estricto, son derechos instrumentales o auxiliares de los derechos fundamentales. No obstante, como afirma el propio texto “La Carta no tiene carácter normativo, sino que su objetivo es reconocer los novísimos retos de aplicación e interpretación que la adaptación de los derechos al entorno digital plantea, así como sugerir principios y políticas referidas a ellos en el citado contexto”. A pesar de ello, la Carta presenta el interés de identificar una serie de derechos de las personas ante la inteligencia artificial, en general (por ejemplo, derecho a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas tomadas por sistemas de inteligencia artificial que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial)⁵ y, en particular, cuando esta tecnología es utilizada por las Administraciones Públicas en sus relaciones con la ciudadanía (por ejemplo, derecho a que las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital o a que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas) (Cotino Hueso, 2022; Sierra Morón, 2022).⁶

2.3 La gobernanza estatal de la IA: la Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA)

El 22 de agosto de 2023 se aprobó el Real Decreto 729/2023 por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA) cuya creación se había previsto por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (Disposición adicional centésimo trigésima) y la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (disposición adicional séptima). De acuerdo con la exposición de motivos del Real Decreto 729/2023, la creación -pionera en toda Europa- de la Agencia se basa en la Propuesta de Reglamento de IA.

Según sus estatutos, la Agencia asumirá todas las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado en materia de Inteligencia Artificial, especialmente en lo referente a la supervisión. Se busca así cumplir casi de mane-

4 Texto disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf (última consulta: junio de 2024).

5 Punto XXV.

6 Punto XVIII.

ra anticipada con todas las obligaciones establecidas en la normativa europea.

De una lectura del articulado del Real Decreto 729/2023 puede concluirse que el Estado no ha explicitado qué títulos competenciales amparan la creación de la nueva agencia y la aprobación de su Estatuto, explicitando simplemente en el texto que se está cumpliendo con las obligaciones impuestas por el Reglamento de IA de la UE. Como veremos a continuación las competencias de la nueva agencia son eminentemente ejecutivas, lo que podría colidir con las competencias que, eventualmente, pudieran asumir las CCAA en tanto que titulares de facultades de diversa índole en materia de industria y seguridad industrial.

En cuanto a las competencias de la Agencia, de acuerdo con el art. 10 Real Decreto 729/2023 destacan las que enumeramos a continuación. En primer lugar, AESIA debe promocionar entornos de prueba que permitan la correcta adaptación de sistemas innovadores de inteligencia artificial a los marcos jurídicos vigentes.

En segundo lugar, se le ha atribuido, el fomento del desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial desde una perspectiva dual ambiental y sostenible, promoviendo el desarrollo y uso energéticamente eficiente de estos sistemas e impulsando su adopción para la resolución de problemas ambientales. Todo ello con el fin de fortalecer las sinergias entre las transiciones digital y ecológica, logrando modelos más sostenibles.

En tercer lugar, la Agencia debe impulsar el desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial con perspectiva de género, incorporando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución, y promoviendo la realización de evaluaciones de impacto que identifiquen posibles sesgos discriminatorios por cualquiera de los motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Todo ello con el objetivo de eliminar los sesgos discriminatorios de cualquier tipo, en particular los de género y los de índole étnico-racial.

A continuación, en cuarto lugar, la AESIA debe apoyar el fortalecimiento de la confianza en la tecnología y aplicación de la inteligencia artificial, mediante la creación de un marco de certificación voluntario para entidades privadas, que permita ofrecer garantías sobre el diseño responsable de soluciones digitales y asegurar los estándares técnicos, evitando la sobrerregulación y permitiendo la innovación. Igualmente, en quinto lugar, a la nueva Agencia le corresponde la puesta en marcha de mecanismos para la identificación de tendencias y evaluación del impacto social en materia de inteligencia artificial.

Más allá de las competencias que hasta ahora hemos mencionado, en sexto lugar, a la AESIA le corresponde también la coordinación con iniciativas de terceros relacionadas con la aplicación de sistemas de inteligencia artificial, así como la generación de conocimiento, formación y difusión relativa a la inteligencia artificial ética y humanista, para mostrar tanto su potencial y oportunidades para el desarrollo socioeconómico, la innovación y la trans-

formación del modelo productivo, como los retos, riesgos e incertidumbres que plantea su desarrollo y adopción, junto con la dinamización del mercado para potenciar iniciativas y prácticas innovadoras y transformadoras en el ámbito de la inteligencia artificial. En este sentido se prevé que pueda impulsar la colaboración público-privada para favorecer la creación de marcos de acompañamiento en el sector de la inteligencia artificial, con el objetivo de promover su desarrollo humanista y su correcto uso por parte del tejido productivo-empresarial. Asimismo, se prevé que la Agencia pueda asumir un rol protagonista en la ejecución de programas en el ámbito de la inteligencia artificial mediante acuerdos, convenios o cualquier otro instrumento legalmente previsto, con el fin de respaldar la implementación de programas relacionados con la inteligencia artificial.

Finalmente, el Real Decreto 729/2023 que venimos analizando atribuye la competencia más importante respecto de la aplicación del nuevo Reglamento de IA de la UE a la agencia. Dicha competencia tiene por objeto la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, aplicable al uso de esta tecnología. En particular, le corresponderá la supervisión y, en su caso, la imposición de sanciones conforme a lo estipulado en la normativa europea. Sobre el alcance de esta función volveremos posteriormente.

Como cláusula de cierre competencial, se atribuye a la AESIA, cualquier otra función que pueda ser atribuida a la Agencia en virtud de la aplicación de la normativa nacional y europea que entre en vigor en relación con el uso seguro y confiable de los sistemas de inteligencia artificial, así como cualquier otra función derivada de los cambios disruptivos de esta tecnología que requiera nuevas actuaciones.

3. Normativa y estrategias autonómicas y títulos competenciales

3.1 *La normativa autonómica y su anclaje competencial estatutario*

Entre las Comunidades Autónomas, Extremadura ha sido la primera en regular la IA. En particular, el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura regula las medidas de apoyo, promoción, impulso y desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial, diversas iniciativas de inversión de inteligencia artificial de interés general y prioritario y la utilización de la inteligencia artificial por parte de la Administración pública autonómica (Medina Guerrero, 2024). En relación con esta cuestión, el Decreto-ley 2/2023 dispone que la Administración pública autonómica podrá adoptar actos administrativos mediante sistemas de inteligencia artificial en el marco de un procedimiento administrativo con respeto a los derechos digitales de la ciudadanía previstos en la Carta de Derechos Digitales y en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (art. 11). Asimismo, prevé distintos

mecanismos para garantizar los derechos de la ciudadanía y los principios de funcionamiento de las Administraciones públicas cuando se utilice la IA como que se dé publicidad del mecanismo de decisión adoptado a través de distintos mecanismos, se haga referencia expresa al impacto del uso de la IA en la prestación de los servicios públicos y se deje constancia en el Inventario de Información Administrativa de las validaciones realizadas por el órgano responsable de los procedimientos administrativos respecto del proceso lógico diseñado para la realización de los actos, los riesgos que implica y cualesquiera otros aspectos que garanticen los derechos de los interesados (art. 12).

Los títulos competenciales que sustentarían la norma extremeña que venimos comentando hacen referencia, conforme a lo explicitado en la Exposición de Motivos, a las competencias exclusivas que ha asumido la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de: fomento del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos de la política económica estatal (art. 9.1.7); investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, en coordinación con el Estado, en materia de coordinación de la actividad investigadora financiada con fondos públicos de la Comunidad Autónoma y en materia de innovación y desarrollo tecnológicos (art. 9.1.22); régimen de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información y la comunicación (art. 9.1.23); creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan (art. 9.1.1); especialidades del procedimiento administrativo (art. 9.1.5); políticas de igualdad de género, especialmente la aprobación de normas y ejecución de planes para el establecimiento de medidas de discriminación positiva para erradicar las desigualdades por razón de sexo (art. 9.1.29).

En cuanto a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución cabe traer a colación las que ostenta la Comunidad Autónoma en cuanto al régimen jurídico de sus Administraciones Públicas (art. 10.1.1).

Junto a la norma extremeña, no podemos desconocer la pionera regulación que hizo de la transparencia de los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (artículo 16.1.1). En particular, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, se prevé que se debe publicar la relación de sistemas que se utilicen cuando tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos, una descripción comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso.

Junto a la norma extremeña, no podemos desconocer la pionera regulación que hizo de la transparencia de los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (artículo 16.1.1). En particular, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, se prevé que se debe publicar la

relación de sistemas que se utilicen cuando tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos, una descripción comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso.

Finalmente, en el momento de escribir estas líneas, otras Comunidades Autónomas han iniciado el procedimiento de elaboración de disposiciones generales relativas al uso de la inteligencia artificial en la Administración pública. En este sentido, podemos traer a colación las iniciativas que se están impulsando en Andalucía (enero de 2024)⁷ y Galicia (noviembre de 2023).⁸ En particular, en el caso del Proyecto de Ley de IA de Galicia, parece que el texto actual basa su fundamentación competencial en la consideración de que es una norma de autoorganización, que responde, por tanto, a lo previsto en el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia donde se dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de organización de sus instituciones de autogobierno.

3.2 Planes y estrategias autonómicos en materia de IA

Más allá de las normas de derecho positivo, como en el caso de la Administración General del Estado, diversas Comunidades Autónomas han aprobado planes y estrategias que de manera más o menos directa inciden en la IA. En particular, cabe traer a colación las estrategias adoptadas a nivel autonómico en materia de IA por Andalucía (2023), Aragón (2022), Cataluña (2020), Comunitat Valenciana (2022), Illes Balears (2023) y Galicia (2021).

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia Andaluza de Inteligencia Artificial 2023-2030	- Posicionar a Andalucía a la vanguardia en el ámbito europeo en el uso de tecnologías en IA - Mejorar la competitividad y posicionamiento del tejido empresarial productivo mediante el uso y desarrollo de IA - Incrementar la confianza en la IA y dar ejemplo desde la Administración en el uso responsable y ético de la IA - Fomentar el uso de la IA en la Administración

7 Acuerdo de 14 de marzo de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, a través de la Agencia Digital de Andalucía, a la redacción del Anteproyecto de Ley Andalucía Digital para su posterior tramitación. Disponible en: <https://ws040.juntadeandalucia.es/webconsejos/cgobierno/transparencia/230314/documentos/3Acuerdo.pdf> (última consulta: junio de 2024).

8 https://amtega.xunta.gal/es/ley_IA (última consulta: junio de 2024).

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia Aragonesa de Inteligencia Artificial	- Impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA - Promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer talento global - Desarrollar plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la IA - Integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico - Potenciar el uso de la IA en la Administración pública y en las misiones estratégicas nacionales - Establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social
Estrategia de inteligencia artificial de Cataluña	- Impulsar un modelo de gobernanza transversal que apoye el desarrollo de un ecosistema de inteligencia artificial coordinado y conectado con el mundo - Potenciar la investigación y la innovación mediante la aplicación de instrumentos específicos y el establecimiento de sinergias entre la Administración, los centros de investigación e innovación especializados y organizaciones usuarias intensivas en inteligencia artificial - Crear, atraer y retener el talento especializado que impulse el desarrollo de soluciones de inteligencia artificial y la transferencia de conocimiento a la sociedad, a la vez que capacita la ciudadanía y los profesionales de otros sectores para afrontar su impacto - Disponer de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la inteligencia artificial y facilitar el acceso seguro a los datos públicos y privados - Impulsar la incorporación de la inteligencia artificial como tractor de innovación en la Administración y en sectores estratégicos como el agroalimentario, la salud y el bienestar, el medio ambiente, la movilidad, el turismo, la cultura y la industria, entre otros - Promover el desarrollo de una inteligencia artificial ética, que respete la legalidad vigente, sea compatible con nuestras normas sociales y culturales, y esté centrada en las personas
Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana	- Impulso de un ecosistema productivo innovador e integrador - Preparación de este ecosistema para los cambios socio-económicos - Adopción de IA en la Administración pública

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia balear de Inteligencia Artificial	- Impulsar un Ecosistema IA en las Islas Baleares –incluyendo datos y infraestructuras– propio, competitivo y resiliente - Impulsar una formación continuada y transversal en IA que mejore las capacidades tanto de profesionales como de la ciudadanía. - Favorecer y acelerar la adopción de la IA por parte de empresas e instituciones, valorando las infraestructuras IA en las Islas Baleares. - Crear una estructura organizativa de cohesión, liderazgo y gobernanza del desarrollo de la IA en las Islas Baleares. - Impulsar un plan de desarrollo de la IA centrado en las personas, inclusivo, no discriminatorio, sostenible, seguro y ético.
Estrategia gallega de IA 2030	- Promover la adopción de inteligencia artificial desde el sector público, a través de la implementación de programas la colaboración público-privada y la implantación de infraestructuras que refuercen la disponibilidad, la interoperabilidad y la calidad de los datos - Impulsar la economía de datos, a través de enfoques y estructuras organizacionales que permitan la innovación basada en datos de acuerdo con el marco legal vigente. - Trabajar en la integración de Galicia en el espacio europeo de datos a favor de la soberanía digital de la Unión Europea frente a otros competidores globales - Fomentar la incorporación de las pymes gallegas en la era de las tecnologías inteligentes, clave para incrementar las suyas productividad La fuerte atomización y su pequeño tamaño les dificultan afrontar estas inversiones por sí solos. - Lanzar un proyecto conjunto y coordinado en áreas como la investigación y la innovación (I+i), o desarrollo de las habilidades digitales avanzadas necesarias a lo largo de la vida, así como la formación de capital humano titulado en inteligencia artificial. - Movilizar e invertir de manera eficiente y coordinada recursos públicos y privados, tanto europeos como nacional y autonómico, en beneficio de la sociedad gallega

Fuente: elaboración propia

Tabla 1: Objetivos de las estrategias autonómicas de inteligencia artificial

Como se desprende de la lectura de la tabla anterior, la mayoría de las Comunidades Autónomas que han adoptado una estrategia en materia de IA comparten objetivos o retos estratégicos como potenciar el uso de la IA para mejorar la competitividad o promover el desarrollo de capacidades digitales. También incrementar la confianza en la IA y fomentar un uso responsable y ético de la IA. Por último, todas las estrategias coinciden en perseguir el fomento del uso de la IA en la Administración.

Además de estas estrategias, no podemos desconocer que algunas comunidades autónomas también han incorporado previsiones relativas a la IA en las estrategias o planes de desarrollo de la administración digital. En esta dirección, podemos traer a colación, por ejemplo, la Estrategia para la transformación digital de Euskadi 2025; la Estrategia digital del Principado de Asturias 2021-2024; ICAN - la Estrategia de Especialización Inteligente de Cantabria; la Estrategia de especialización inteligente de La Rioja (S3) 2021-2027; la Agenda digital. Región de Murcia. 2022-2027; la Estrategia de especialización inteligente de Castilla-La Mancha 2021-2027; así como la Estrategia de especialización inteligente (RIS3 ampliada) de Canarias 2021-2027.

Por último, en este apartado también podemos traer a colación la adopción por el Gobierno de la Generalitat del Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024, de 27 de febrero, por el que se crea la Comisión de Inteligencia Artificial y se establecen medidas en materia de inteligencia artificial al que se hará referencia en detalle en las próximas secciones.

3.3 La gobernanza autonómica de la IA

Algunas Administraciones públicas se han dotado de una estructura organizativa e institucional en relación con la IA diseñando una gobernanza de la IA o de los datos.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas, el impulso de la transformación digital y la incorporación de la IA se lleva a cabo por la unidad responsable de modernización y/o de administración digital (por ejemplo, la Dirección General de Digitalización e Inteligencia Artificial de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha -Decreto 104/2023, de 25 de julio- o Dirección General de Digitalización de la Administración de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Comunidad Autónoma de Extremadura -Decreto 234/2023, de 12 de septiembre) o a través de los órganos encargados de la transformación digital (por ejemplo, la Dirección General de Estrategia Digital e Inteligencia Artificial de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo del Principado de Asturias -Decreto 73/2023, de 18 de agosto).

Algunas Comunidades Autónomas han atribuido estas funciones a los organismos o agencias autonómicas encargados de la administración digital (por ejemplo, la Agencia Digital de Andalucía según los Estatutos aprobados por el Decreto 128/2021, de 30 de marzo). Castilla la Mancha por su parte ha aproba-

do en marzo de 2024 Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, en el marco de la Ley de Medidas de Acompañamiento al Presupuesto, que pretende reorganizar la gobernanza de las tecnologías de uso transversal en todo el sector público autonómico y unificar bajo el mando de una sola consejería todos los procesos de digitalización, incluido el uso y desarrollo de herramientas de IA. Este nuevo ente se prevé dependiente de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital.

Junto a ello, en algunos casos se han creado unidades u órganos administrativos con funciones específicas en materia de IA. Este sería el caso de Cataluña que ha creado la Comisión de Inteligencia Artificial (Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024) o Comunitat Valenciana que ha creado el Observatorio de la Inteligencia Artificial (Decreto 85/2023, de 9 de junio).

Otras han creado unidades a las que les han atribuido la definición o la gestión de las políticas relativas a los datos. Así lo ha hecho Navarra con la creación de la Comisión de coordinación de la gobernanza del dato y la Oficina del Dato de Navarra (Decreto Foral 106/2022, de 30 de noviembre) o Illes Balears con la creación de la Subdirección de Gestión y Gobernanza del Dato en el Servicio de Salud de las Illes Balears (Decreto 79/2023 de 22 de septiembre). También la Administración de la Generalitat de Cataluña con la creación del Comité de Ética de los Datos con el fin de garantizar un espacio de reflexión ética en el despliegue del modelo de datos de la administración catalana (Acuerdo de Gobierno GOV/6/2021, de 19 de enero)

Finalmente, también resulta de interés referirse a la creación del registro de algoritmos por la Generalitat de Catalunya (Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024). La previsión de creación de dicho registro se enmarca en el modelo catalán de administración electrónica, que dispuso la Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. Este modelo prioriza la cooperación y colaboración institucionales -uno de sus mayores logros fue la creación del Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña, AOC- en la creación y puesta a disposición del sector público de Cataluña de infraestructuras y de servicios comunes de administración electrónica que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información y que posibilite que los entes que conforman el sector público los utilicen para hacer más eficaz y económico la prestación de servicios a los ciudadanos.

4. El RIA y su impacto en las administraciones autonómicas

4.1 El papel de la UE en la regulación de la IA y el ámbito material en el que se incardina el RIA y sus fundamentos competenciales

Con la aprobación del RIA la Unión Europea se ha propuesto definir un marco jurídico para el desarrollo y el uso de la inteligencia artificial en Euro-

pa que se centre en el ser humano, sea respetuosa con los valores de la Unión y los derechos fundamentales de las personas y apoye la innovación.⁹

El Reglamento de Inteligencia Artificial tiene por objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior en relación con los sistemas de IA a partir de la definición de los requisitos que deben cumplir estos sistemas para poder ser introducidos en el mercado, puestos en servicio o ser utilizados en la Unión Europea.¹⁰

Para ello se disponen unas normas comunes a nivel europeo que regulan el desarrollo y el uso de los sistemas de IA con las que garantizar la libre circulación, el mercado interior y la seguridad jurídica. Además, el RIA prohíbe determinadas prácticas de IA que puedan ser contrarias a los valores europeos o a los derechos fundamentales y establece unos requisitos para determinados sistemas de IA así como unas obligaciones para los proveedores y responsables de despliegue. Por último, el RIA define una gobernanza tanto a nivel europeo como estatal para el seguimiento, vigilancia y garantía de su cumplimiento.

Una cuestión clave para analizar la norma, es que, aunque la Unión ha querido poner el foco en que el reglamento es una herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las personas, frente a los posibles malos usos de la IA, lo cierto es que la regulación aprobada se encuadra mejor en el ámbito de la preservación del mercado interior. En este sentido, como concretaremos más adelante, puede afirmarse que la intención última del legislador europeo no ha sido tanto garantizar derechos, sino regular el mercado único de forma favorable al desarrollo de la industria de la IA, generando seguridad jurídica, con el fin de atraer inversiones que fomenten la innovación en la materia. De hecho, el reglamento se acompaña de otras iniciativas, como el plan coordinado sobre la inteligencia artificial, cuyo objetivo formalmente declarado es acelerar la inversión en IA en Europa.

El Reglamento de IA, obviamente, no se aprueba en el vacío, sino que, tal y como se expone en sus considerandos, se integra en un conjunto más amplio de medidas destinadas a abordar los desafíos derivados del desarrollo y uso de la IA. Con ello, el legislador europeo ha querido asegurar la coherencia y complementariedad con otras iniciativas normativas que abordan problemas conexos derivados de la eclosión y expansión de las tecnologías. Igualmente, como ya hemos ido constatando a lo largo de estas páginas, el Reglamento también está en consonancia con la normativa europea sobre productos, por ejemplo, con el Reglamento (UE) 2019/1020 sobre la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos o el Reglamento (UE) 2023/988 relativo a la seguridad general de los productos. Del mismo modo, el RIA se pretende alinear con la estrategia digital de la Comisión, contribu-

⁹ Considerando 1 y art. 1.1 RIA.

¹⁰ Art. 1.1 RIA.

yendo a promover una tecnología al servicio de las personas, así como con el Reglamento de Gobernanza de Datos Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos), con la Directiva sobre datos abiertos (Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público) y otras iniciativas dentro de la Estrategia de Datos de la UE¹¹, que establecerán mecanismos y servicios de confianza para reutilizar, compartir y agrupar datos esenciales para el desarrollo de modelos de IA de alta calidad basados en datos.

No es sobrero recordar en este punto que el título competencial esgrimido por la UE para aprobar el RIA es, básicamente, el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se refiere a la adopción de medidas para garantizar el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Su objetivo principal es asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de normas armonizadas, especialmente en lo que respecta al desarrollo, introducción en el mercado de la Unión y uso de productos y servicios que utilicen tecnologías de IA o se ofrezcan como sistemas de IA independientes. Algunos Estados miembros ya estaban empezando a elaborar normas nacionales para garantizar que la IA se desarrolle y utilice respetando los derechos fundamentales. De acuerdo con el planteamiento de la Comisión, explicitado en la exposición de motivos del RIA, esto hubiera podido generar dos problemas, principalmente, por un lado, la fragmentación del mercado interior en relación con elementos esenciales, especialmente los requisitos aplicables a los productos y servicios de IA, su comercialización, uso, y la responsabilidad y supervisión de las autoridades públicas, y por otro lado, una considerable disminución de la seguridad jurídica para los proveedores y usuarios de sistemas de IA en cuanto a la aplicación de las normas vigentes. Por ende, y dada la amplia circulación transfronteriza de productos y servicios, la mejor solución para estos problemas es la aprobación de una normativa única y armonizada de la UE. De hecho, el Reglamento define requisitos obligatorios comunes para el diseño y desarrollo de ciertos sistemas de IA antes de su introducción en el mercado, que se implementarán a través de normas técnicas armonizadas. El RIA también regula la situación posterior a la introducción de los sistemas de IA en el mercado, armonizando los controles *ex post*.

Además, dado que el Reglamento incluye ciertas normas específicas para la protección de las personas en relación con el tratamiento de datos personales -en particular restricciones al uso de sistemas de IA para la identificación biométrica remota “en tiempo real” en espacios de acceso público con

11 Texto disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es (última consulta, 11.06.2023).

finde de aplicación de la ley-, resulta adecuado basar este Reglamento, en lo que respecta a dichas normas específicas, en el art. 16 del TFUE.

A continuación, exponemos brevemente el contenido del RIA. Esta exposición se hace a la vista el impacto que la norma europea puede tener en las Administraciones públicas y, en particular, desde el punto de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4.2 Unas acotaciones previas y necesarias sobre los sistemas de IA en el RIA

La primera cuestión que debe abordarse al analizar el RIA es la relativa a qué se entiende por sistema de IA. Según el art. 3.1 RIA, un sistema de IA es “un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.” La definición incorporada en el RIA está en sintonía con las definiciones incorporadas a otros documentos propuestos a nivel internacional como la Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial adoptada en 2019 y actualizada en 2024 o del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y derechos humanos, democracia y Estado de derecho adoptado en mayo de 2024.

A partir de esta amplia definición, el RIA lleva a cabo una clasificación de los sistemas de IA en función de los riesgos que pueda entrañar para los intereses públicos y los derechos fundamentales.¹² Esta clasificación resulta fundamental en la aplicación del RIA puesto que en función de cómo se clasifique un sistema de IA, los requisitos que deberá cumplir y las obligaciones que se exigirán a los proveedores y responsables del despliegue serán distintas.

En primer lugar, el RIA identifica los sistemas de IA que pueden generar unos riesgos que se consideran inasumibles por invadir de forma especialmente grave los derechos y las libertades de las personas y cuya introducción en el mercado, puesta en servicio o utilización prohíbe.¹³ Entre ellos se encuentran los sistemas de IA que utilicen técnicas subliminales, manipuladoras o engañosas; sistemas de IA que exploten las vulnerabilidades de personas o colectivos por su edad, discapacidad, situación social o económica; sistemas de IA de puntuación ciudadana que evalúen o clasifiquen a personas o a colectivos en función de su comportamiento social o de sus características personales; sistemas de IA de elaboración de perfiles o de evaluación de los rasgos y características de la personalidad que permitan evaluar o predecir el riesgo de que una persona cometa un delito excepto cuando los sistemas se utilicen como apoyo a la valoración humana; sistemas de IA que creen o amplíen bases de datos de reconocimiento

¹² Considerando 5 RIA.

¹³ Art. 5.1 RIA.

facial mediante la extracción no selectiva de imágenes de internet o de circuitos cerrados de televisión; sistemas de IA para inferir las emociones de una persona física en lugares de trabajo y centros educativos; sistemas de categorización biométrica para deducir o inferir datos sensibles como la raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas, vida u orientación sexual de las personas; sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público con el fin de garantizar el cumplimiento del Derecho excepto en los casos previstos (por ejemplo, cuando los sistemas sean necesarios para confirmar la identidad de las personas para buscar víctimas de determinados delitos o personas desaparecidas; prevenir amenazas específicas e inminentes para la vida, la seguridad física o atentados terroristas; o localizar o identificar personas sospechosas de haber cometido algún delito grave).

En segundo lugar, el RIA identifica sistemas de IA cuyo uso pueda tener un efecto perjudicial considerable en la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas. Son los sistemas de IA de alto riesgo. Para la determinación de estos sistemas, el RIA exige que sean componentes de seguridad de productos de acuerdo con los actos legislativos de armonización de la Unión identificados en el anexo I o el propio sistema de IA sea un producto y el producto del que sea componente de seguridad el sistema de IA o el propio sistema de IA como producto deba someterse a una evaluación de la conformidad con un organismo de evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio de acuerdo con los actos legislativos de armonización de la Unión identificados en el anexo I.¹⁴ Además de estos sistemas, el RIA también considera que son sistemas de IA de alto riesgo los sistemas que se incluyen en el anexo III relacionados con la biometría (sistemas de identificación biométrica remota, sistemas de categorización biométrica y sistemas de reconocimiento de emociones); la gestión y funcionamiento de infraestructuras críticas (tráfico, agua, gas o electricidad); la educación y formación profesional (por ejemplo, la gestión del acceso o admisión a la educación; la evaluación de los resultados de aprendizaje; la evaluación del nivel de educación adecuado o el seguimiento y la detección de comportamientos prohibidos por estudiantes en pruebas); el empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo (sistemas destinados a la contratación o selección de personas; la toma de decisiones que afecten a las condiciones de las relaciones de trabajo o a la promoción o rescisión); el acceso de las personas a servicios esenciales públicos y privados (como servicios esenciales de asistencia sanitaria, la evaluación y clasificación de las llamadas de emergencia, el establecimiento de prioridades en el envío de servicios de situaciones de emergencia o el triaje de

¹⁴ Art. 6.1 RIA. Un sistema de alto riesgo puede excluirse de esta clasificación cuando no plantee un riesgo importante de causar un perjuicio a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales o no influya sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones por ejemplo por estar destinado a realizar una tarea de procedimiento limitada o a mejorar el resultado de una actividad humana previamente realizada lo que deberá ser documentado por el proveedor antes de introducir el sistema de IA en el mercado o ponerlo en servicio (art. 6 apartados 3 y 4 RIA).

pacientes en servicios de asistencia sanitaria urgente); la garantía del cumplimiento del Derecho (evaluación del riesgo de que una persona sea víctima de delitos; polígrafos; evaluación de la fiabilidad de las pruebas; evaluación de rasgos y características de la personalidad o comportamientos delictivos; elaboración de perfiles durante la detección, investigación o enjuiciamiento de delitos); la migración, asilo y control fronterizo (como polígrafos, evaluación del riesgo para la seguridad, la salud o la migración regular; valoración de solicitudes de asilo, visado o permiso de residencia; detección, reconocimiento o identificación a personas); y la administración de justicia y procesos democráticos (ayuda a la autoridad judicial en la investigación e interpretación de los hechos o la ley; resolución alternativa de litigios; sistemas utilizados para influir en el resultado de una elección o referéndum o en el comportamiento electoral de las personas).¹⁵

Los sistemas de IA de alto riesgo deben cumplir distintos requisitos como disponer de un sistema de gestión de riesgos que permita la determinación y el análisis de los riesgos conocidos y previsibles que pueda plantear el sistema de IA de alto riesgo (art. 9 RIA); unos datos de calidad y una gobernanza y prácticas de gestión para garantizarlo (art. 10 RIA); la documentación técnica que demuestre el cumplimiento de los requisitos de manera clara y completa (art. 11 RIA); un registro automático de acontecimientos que permita garantizar la trazabilidad del funcionamiento del sistema y la vigilancia postcomercialización (art. 12 RIA); un nivel adecuado de transparencia que permita que los responsables del despliegue puedan interpretar y usar correctamente los resultados de salida y unas instrucciones de uso con información sobre el proveedor o las características, capacidades y limitaciones del funcionamiento del sistema de IA (art. 13 RIA); la posibilidad de ser vigilados de manera efectiva por personas para poder prevenir o reducir los riesgos que puedan surgir (art. 14 RIA); y un nivel adecuado de precisión, solidez y ciberseguridad que deben mantener durante todo su ciclo de vida (art. 15 RIA).

En tercer lugar, el RIA define los sistemas de IA de uso general. Estos sistemas de IA se basan en modelos de IA de uso general que son aquellos que presentan un grado considerable de generalidad y son capaces de realizar de manera competente una gran variedad de tareas distintas.¹⁶ Estos modelos son objeto de una atención especial en el RIA por los riesgos que su diseño y uso puede generar por su configuración basada en grandes volúmenes de datos que se concreta en la atribución a sus proveedores de determinadas funciones y obligaciones como, por ejemplo, elaborar la documentación técnica del mode-

15 El RIA prevé distintas normas y criterios para poder actualizar la relación de sistemas considerados de alto riesgo (apartados 5, 6 y 7 art. 6 RIA). Para ello, una vez al año la Comisión evaluará la necesidad de modificar la lista del anexo III así como también la lista de prácticas de IA prohibidas. Asimismo, cada cuatro años la Comisión evaluará la necesidad de ampliar los ámbitos enumerados en el anexo III o de añadir nuevos ámbitos (art. 112 RIA).

16 Art. 3.63) RIA.

lo para la Oficina de IA y las autoridades nacionales competentes; información y documentación para los proveedores de sistemas de IA que quieran integrar el modelo de IA de uso general en sus sistemas de IA; y un resumen suficientemente detallado del contenido utilizado para el entrenamiento del modelo de IA para el público.¹⁷ En determinadas circunstancias, estos modelos de IA de uso general pueden presentar riesgos sistémicos (por ejemplo, accidentes graves, perturbaciones de sectores críticos, consecuencias graves para la salud y la seguridad públicas, efectos negativos reales o razonablemente previsibles sobre procesos democráticos o la difusión de contenidos ilícitos, falsos o discriminatorios).¹⁸ En estos casos, el proveedor debe notificarlo a la Comisión sin demora y cumplir unas obligaciones específicas.¹⁹

En cuarto lugar, el RIA se refiere a otros sistemas de IA que pueden generar otros riesgos específicos como la suplantación, el engaño o la manipulación de las personas entre los que incluye los sistemas de IA destinados a interactuar directamente con personas físicas; los sistemas de IA, incluidos los de uso general, que generen contenido sintético de audio, imagen, vídeo o texto; los sistemas de IA de reconocimiento de emociones; los sistemas de IA de categorización biométrica; y los sistemas de IA que generen o manipulen imágenes o contenidos de audio o vídeo que constituyan una ultrasuplantación.²⁰ Estos sistemas deben cumplir con determinadas obligaciones de transparencia a fin de que las personas puedan ser conscientes de que están tratando con sistemas de IA o de que los resultados han sido generados de manera artificial.

Por último, el RIA reconoce que existen otros muchos sistemas de IA que no generan riesgos específicos. No obstante, ello no es obstáculo para que puedan cumplir con lo previsto en el RIA y se diseñen o utilicen de manera ética y fiable.²¹

4.3 Las obligaciones de las Administraciones públicas en la aplicación del RIA

Las Administraciones públicas tienen reconocidas distintas funciones y responsabilidades en el RIA. Como veremos a continuación, algunas de ellas, están vinculadas a que diseñen o utilicen sistemas de IA. En términos generales, estas obligaciones son las mismas que deberá cumplir cualquier persona o empresa que provea o sea responsable del despliegue de un sistema de

17 Art. 53 RIA.

18 Art. 51 RIA y considerando 110.

19 Arts. 52 y 53.4 RIA.

20 El RIA prevé que cada cuatro años la Comisión evaluará la necesidad de modificar la lista de sistemas de IA que requieren medidas de transparencia adicionales (art. 112 RIA).

21 El art. 95 RIA invita a los proveedores y proveedores del despliegue de sistemas de IA que no son de alto riesgo a adoptar códigos de conducta que fomenten la aplicación voluntaria de la totalidad o parte de los requisitos aplicables a los sistemas de IA de alto riesgo adaptados al menor riesgo planteado. Asimismo, prevé que la Oficina de IA y los Estados miembros fomenten y faciliten su elaboración.

IA. No obstante, otras funciones y responsabilidades responden a las funciones atribuidas en el RIA a los Estados miembros para garantizar su cumplimiento.

A) Las obligaciones como proveedoras de sistemas de inteligencia artificial

Las Administraciones públicas pueden ser proveedoras de sistemas de IA, es decir, pueden desarrollar sistemas de IA o que se desarrollen sistemas de IA para ellas y los introduzcan en el mercado o los pongan en servicio previo pago o gratuitamente.

Cuando los sistemas de IA son de alto riesgo, el RIA prevé que las Administraciones públicas, como proveedores de sistemas de IA, deberán cumplir distintas obligaciones (art. 16 RIA) como asegurarse de que el sistema cumple plenamente con todos los requisitos aplicables para lo que desarrollará una evaluación de conformidad que se realizará a partir de un control interno (arts. 8.2 y 43 RIA); redactar una declaración UE de conformidad (art. 47 RIA); colocar el marcado CE (art. 48 RIA) y registrar los sistemas de IA en la base de datos de la UE (art. 71 RIA); establecer un sistema de gestión de calidad (art. 17 RIA); establecer un sistema de vigilancia poscomercialización (art. 72 RIA); notificar a las autoridades de vigilancia del mercado de cualquier incidencia grave (art. 73 RIA); o conservar la documentación técnica o la relativa al sistema de gestión de calidad durante diez años.

Cuando los sistemas de IA generan riesgos específicos de suplantación o engaño, el RIA dispone que los proveedores deben cumplir determinadas obligaciones de transparencia facilitando a las personas destinatarias información clara, distinguible y accesible (art. 50 RIA). Así, el RIA prevé que los proveedores de sistemas de IA destinados a interactuar directamente con personas deben garantizar que estas personas estén informadas de que están interactuando con un sistema de IA y que los proveedores de sistemas de IA, incluidos los de uso general, que generen contenido sintético de audio, imagen, vídeo o texto, deben velar para que los resultados de salida estén marcados en un formato legible por máquina para permitir detectar que han sido creados o manipulados de manera artificial.

B) Las obligaciones como usuarias de sistemas de inteligencia artificial

Las Administraciones públicas pueden ser responsables del despliegue, es decir, utilizar sistemas de IA bajo su propia autoridad (art. 3.4 RIA).

Cuando los sistemas de IA son de alto riesgo, el RIA prevé que los responsables del despliegue deben cumplir distintas obligaciones como adoptar medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar que utiliza el sistema de IA de alto riesgo conforme a las instrucciones de uso (art. 26 RIA); encargar a personas que tengan la competencia, formación y autoridad necesarias la supervisión humana del sistema de IA; asegurarse de que los datos utilizados son pertinentes y suficientemente representativos para

la finalidad prevista; vigilar el funcionamiento del sistema de IA de acuerdo con las instrucciones de uso; conservar los archivos de registro que los sistemas generen por un plazo de al menos seis meses; y cooperar con las autoridades competentes.

Además, cuando los sistemas de IA de alto riesgo se encuentren entre los recogidos en el anexo III, el responsable del despliegue también deberá informar a las personas físicas a las que puedan afectar los resultados del sistema de IA de alto riesgo de que están expuestas al uso de estos sistemas de IA en la toma de decisiones o la ayuda en la tomar decisiones relacionadas con personas físicas (art. 26.11 RIA). En estos casos, el responsable del despliegue también deberá facilitar una explicación clara y significativa acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada cuando la decisión se base principalmente en los resultados de salida y produzca efectos jurídicos o afecte significativamente de modo similar a dichas personas, de manera que consideren que tiene un efecto perjudicial en su salud, su seguridad o sus derechos fundamentales (art. 86.1 RIA). Por último, en particular, cuando el encargado del despliegue de estos sistemas sea una Administración pública, esta o la entidad privada que preste servicios públicos deberá realizar una evaluación de impacto en los derechos fundamentales en la que se llevará a cabo una descripción de los usos del sistema de IA y sus finalidades; una descripción del tiempo y la frecuencia del uso del sistema de IA; las categorías de personas y colectivos afectados; los riesgos de perjuicio específicos que puedan afectarles; una descripción de la aplicación de medidas de supervisión humana; las medidas a adoptar si se materializan los riesgos (art. 27.1 RIA). Los resultados de la evaluación se notificarán a la autoridad de vigilancia del mercado. Asimismo, deberá registrarse y registrar el sistema de IA de alto riesgo en la base de datos de la UE (art. 49.3 RIA).

Cuando los sistemas de IA generan riesgos específicos de suplantación o engaño, el RIA dispone que los responsables del despliegue de sistemas de IA de reconocimiento de emociones y de categorización biométrica deben informar a las personas expuestas a ellos y además deben tratar sus datos personales de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de protección de datos. Asimismo, los responsables del despliegue de sistemas de IA que generen o manipulen imágenes o contenidos de audio o vídeo que constituyan una ultrasuplantación deberán hacer público que los contenidos han sido creados o manipulados artificialmente (art. 50 RIA).

C) Las obligaciones como garantes del cumplimiento del RIA: el núcleo duro del sistema y el engranaje de la gobernanza del sector

Antes de analizar siquiera apretadamente el contenido del RIA en cuanto a las obligaciones de los poderes públicos como garantes del cumplimiento del RIA, hay que tener en cuenta que, para implementar el nuevo marco normativo de la UE, se ha establecido un sistema de gobernanza a múltiples ni-

veles, que incluye estructuras de cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y diversas instituciones u organizaciones encargadas de funciones relacionadas con la IA. Este sistema representa las fórmulas características de coordinación de la administración compartida europea, donde nuevas autoridades y organismos, junto con varios comités y grupos de trabajo, interactúan mediante sistemas de intercambio de información y procedimientos complejos de comunicación, consenso y resolución conjunta. Para facilitar esta cooperación, es esencial el recién creado Comité Europeo de Inteligencia Artificial. Además, hay que destacar, y esto es una característica esencial de la nueva normativa, que el Reglamento se alinea con la regulación sectorial sobre la seguridad de los productos, involucrando también a las estructuras y autoridades competentes según la normativa interna de cada Estado. Esto implica, como hemos apuntado, que *a priori*, las competencias de las CCAA en materia de industria deberían poder ejercerse también en relación con esta industria tecnológica.

En particular, el RIA atribuye un papel fundamental a los Estados miembros en la garantía de su cumplimiento.²² En efecto, más allá de establecer una gobernanza de la IA a nivel europeo que permita tanto coordinar y apoyar su aplicación a escala nacional, como desarrollar capacidades a escala de la Unión e integrar a las partes interesadas en el ámbito de la IA (Oficina de IA, Comité Europeo de Inteligencia Artificial, foro consultivo, grupo de expertos científicos independientes, estructuras de apoyo a los ensayos de IA de la Unión).²³

Asimismo, el RIA regula diversos aspectos relativos a la gobernanza estatal de la IA.²⁴

En primer lugar, el RIA prevé que cada Estado miembro debe nombrar las autoridades nacionales competentes y, en particular, una autoridad notificante y una autoridad de vigilancia del mercado (art. 48) RIA en relación con el art. 70 RIA.

La autoridad notificante será la responsable de establecer y llevar a cabo los procedimientos necesarios para la evaluación, designación y notificación de los organismos de evaluación de la conformidad, así como de su supervisión (art. 3.19 RIA en relación con el art. 28 RIA). El RIA reconoce que los Estados miembros deben designar al menos una autoridad notificante (art. 70.1).

La autoridad de vigilancia del mercado es la encargada de supervisar la aplicación y ejecución del RIA (arts. 3.26 y 74 RIA). En particular, se prevé que las autoridades de vigilancia del mercado deben evaluar el sistema de IA que pueda presentar un riesgo que afecte a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales y cuando se detecte deberá informar a las autoridades encargadas de

22 Sobre la gobernanza de la IA, véase (Hernández Peña, 2023).

23 Sección 1 Capítulo VII RIA.

24 Sección 2 Capítulo VII RIA.

proteger los derechos fundamentales (art. 79 RIA); tramitar el procedimiento relativo a los sistemas de IA clasificados por el proveedor como no de alto riesgo (art. 80 RIA); o exigir a los proveedores que subsanen los incumplimientos del RIA observados en relación como las obligaciones relacionadas con la colocación del marcado CE, la elaboración de la declaración UE de conformidad, el registro en la base de datos de la UE o la disponibilidad de documentación técnica (art. 83 RIA). Cuando se constate que el incumplimiento persiste, las autoridades de vigilancia del mercado podrán adoptar las medidas necesarias para restringir o prohibir la comercialización del sistema de IA.

La autoridad de vigilancia del mercado debe ser designada de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos. Esta norma prevé que los Estados miembros pueden designar una o varias autoridades de vigilancia del mercado en su territorio (art. 10). En la misma dirección, el RIA reconoce que los Estados miembros deben designar al menos una autoridad de vigilancia del mercado (art. 70.1). En cualquier caso, los Estados miembros deben velar porque en el caso de que se designe más de una autoridad de vigilancia del mercado tengan sus funciones claramente definidas y existan mecanismos apropiados de comunicación y coordinación que les permitan colaborar estrechamente y ejercer eficazmente sus respectivas funciones. Designadas las autoridades de vigilancia del mercado se debe informar a la Comisión y al resto de Estados miembros a través del sistema de información y comunicación tanto de las autoridades designadas como de los ámbitos de competencia de cada una de ellas. Por último, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/1020 también deberá designarse una oficina de enlace única, que será la responsable de representar la posición coordinada de las autoridades de vigilancia del mercado. En esta dirección, el RIA dispone que los Estados miembros designarán un punto de acceso único para el dicho Reglamento y notificarán su identidad a la Comisión (art. 70.2 RIA).

Tanto la autoridad notificante como la autoridad de vigilancia del mercado deben actuar de manera independiente, imparcial y sin sesgos y deben disponer de los recursos técnicos, financieros y humanos adecuados para poder desarrollar sus funciones de manera efectiva y de los poderes de ejecución previstos en la legislación europea.

En segundo lugar, el RIA dispone que los Estados miembros a través de sus Administraciones públicas u organismos públicos pertinentes que supervisan la aplicación del Derecho de la Unión que protege los derechos fundamentales (por ejemplo, organismos de igualdad o autoridades de protección de datos) deben solicitar cualquier documentación cuando sea necesario para el cumplimiento efectivo de sus mandatos, dentro de los límites de su jurisdicción (art. 77.1 RIA).

En tercer lugar, el RIA también prevé que los Estados miembros deben realizar otras funciones como la alfabetización en materia de IA; el apoyo a

la innovación y, en particular, el establecimiento de espacios controlados de pruebas para la IA con el fin de facilitar la innovación, el desarrollo, la prueba y la validación de los sistemas de IA (art. 57 RIA); o la concienciación y comunicación de información dirigidas a las pymes, incluidas las empresas emergentes ofreciéndoles acceso prioritario a los espacios controlados de pruebas para la IA o canales de comunicación específicos para apoyarlas durante toda su trayectoria de desarrollo en relación con la aplicación del RIA.

En cuarto lugar, el RIA reconoce a los Estados miembros la potestad sancionadora frente a los incumplimientos del RIA que debe ejercerse con las garantías procesales adecuadas. En particular, el RIA fija unos límites máximos para la imposición de las multas administrativas dejando a cada Estado miembro el establecimiento del régimen sancionador cuya aprobación deben comunicar a la Comisión y también concreta las circunstancias que deben tener en cuenta las Administraciones públicas para imponer la multa y su cuantía (art. 99).²⁵

Por último, el RIA prevé que las Administraciones públicas pueden desarrollar funciones de control. En esta dirección, el RIA dispone que deberá articularse la posibilidad de presentar una reclamación ante la autoridad de vigilancia del mercado por parte de cualquier persona física o jurídica que considere que se ha incumplido el RIA (art. 85 RIA).

5. El encaje del RIA en el sistema autonómico de distribución competencial

Las normas sobre IA aprobadas por el momento en España han partido de la consideración de esta tecnología como una herramienta que se implementa en determinados sectores sociales o económicos cuyo uso debe ser regulado para paliar los posibles efectos negativos que pudiera generar y para ajustarlo y alinearlos al cumplimiento de las normas vigentes, sobre todo teniendo en cuenta el respeto debido a los derechos reconocidos a la ciudadanía. Como se ha podido observar anteriormente, esta aproximación ha determinado los distintos títulos competenciales que han amparado las normas adoptadas.

²⁵ El RIA prevé los siguientes límites para las sanciones: la realización de las prácticas prohibidas estará sujeto a multas administrativas de hasta 35 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 7 % de su volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior; el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de los proveedores, representantes autorizados, importadores, distribuidores y responsables del despliegue, así como los requisitos y obligaciones de los organismos notificados y las obligaciones de transparencia de los proveedores y responsables del despliegue con arreglo al art. 50, estará sujeto a multas administrativas de hasta 15 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 3 % de su volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior; la presentación de información inexacta, incompleta o engañosa a organismos notificados o a las autoridades nacionales competentes en respuesta a una solicitud estará sujeta a multas administrativas de hasta 7,5 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 1 % del volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior.

No obstante, con la aprobación del RIA se abre una nueva etapa en la regulación de la IA en España con la que adoptar las medidas necesarias para garantizar su adecuada aplicación en España y, en última instancia, para regular adecuadamente el uso de la IA más allá de las obligaciones que se derivan del Reglamento de IA.

Que la regulación europea de la IA se haya incardinado en primera instancia en el ámbito de la seguridad de los productos o de la seguridad industrial tiene relevancia para el Estado autonómico español a la vista del régimen de distribución competencial en esta materia.

Si bien es cierto que, tal y como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el derecho de la Unión Europea no altera el orden competencial establecido a nivel interno (por todas, la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2),²⁶ no se puede desconocer que esta opción del legislador europeo determinará el alcance de las competencias estatales y autonómicas en relación con la IA. De todos modos, como se desprende de la lectura de los considerandos del RIA, son muchas otras materias que pueden verse afectadas por IA.

Teniendo en cuenta esta situación, a continuación, se analiza el rol que pueden asumir las Comunidades Autónomas para dar respuesta a los distintos retos y problemas que puede generar la IA y para ello se identifican cuatro ámbitos de intervención pública en relación con la IA como amenaza de los derechos de la ciudadanía, la IA como producto, la IA como medio al servicio de las Administraciones públicas, y la IA como oportunidad para el desarrollo económico y científico.

5.1. La IA como amenaza a los derechos de la ciudadanía: la igualdad en el ejercicio de los derechos

El RIA reconoce entre sus finalidades promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²⁷

En efecto, no se puede desconocer que la IA puede tener un impacto en los derechos fundamentales de la ciudadanía tal y como recuerda Balaguer Callejón (2022: 41) al afirmar que “la lesión de derechos fundamentales es permanente y afecta a un gran número de derechos”. De hecho, como advierte Cotino Hueso (2017: 137), “El daño individual producido por el big data y

²⁶ Como es sabido, el Derecho de la Unión Europea tampoco constituye un canon directo de constitucionalidad por lo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, la sentencia 81/2020, de 15 de julio, FJ 2).

²⁷ Considerando 1.

la Inteligencia artificial puede ser imperceptible para el derecho fundamental desde la perspectiva del individuo titular del derecho, pero bien puede afectar masivamente a los derechos fundamentales de sectores o conjuntos de la sociedad de una manera relevante en esta dimensión colectiva.”

En particular, la IA puede implicar el tratamiento de grandes volúmenes de datos personales (Mantelero, 2022), lo que tiene un impacto directo en el derecho a la protección de datos, reconocido en el art. 18.4 de la Constitución Española. Como es bien sabido, la normativa principal que regula esta materia es el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), esto es el Reglamento (UE) 2016/679, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Sin embargo, no es este el único derecho de la ciudadanía que se puede ver afectado por el uso sistemático de sistemas de IA en múltiples ámbitos de la vida cotidiana. En lo que ahora nos interesa, la simple lectura de los apartados 6 y 7 de la Carta de Derechos digitales, relativos a la IA, establecen lo siguiente:

“6. Se promoverán los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial reconocidos en esta Carta en el marco de la actuación administrativa reconociéndose en todo caso los derechos a: a) Que las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital, así como los principios éticos que guían el diseño y los usos de la inteligencia artificial. b) La transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio. La ley podrá regular las condiciones de transparencia y el acceso al código fuente, especialmente con objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios. c) Obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, tecnología empleada, así como de los criterios de aplicación de las mismas al caso. El interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente. d) Que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas, salvo que normativamente se prevea la adopción de decisiones automatizadas con garantías adecuadas.

7. Será necesaria una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas”.

Siendo la Carta una norma de *soft law*, no es descabellado pensar que su contenido, una vez que ya se ha aprobado el RIA, pueda incluirse en una

norma jurídica, es decir, pueda convertirse en derecho positivo. En este proceso, el Estado, con toda seguridad podrá basar su actuación normativa en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE que le habilita -en tanto que título competencial horizontal y de acuerdo con la jurisprudencia del TC- para establecer “las condiciones básicas que garanticen la igualdad” que “se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados” aunque eso no implique que puedan regular completamente “los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce” (sentencias 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b).

Difícil equilibrio particularmente en relación con la IA que está en desarrollo continuo y cuya incidencia en los derechos fundamentales va evolucionando en función de los nuevos sistemas que van surgiendo o las aplicaciones que se les van dando.

En cualquier caso, no puede desconocerse que, conforme a la doctrina del Alto Tribunal (sentencia 65/2020, de 18 de junio FJ 7), la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales no permiten la reserva de una parcela material para el Estado, sino que le habilitan para establecer condiciones al ejercicio de las competencias autonómicas con el objetivo de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes. Asimismo, este título competencial no se inserta en el esquema de reparto previsto para las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo, y tampoco debe interpretarse como un veto a las diferencias establecidas en la normativa autonómica, sino que únicamente permite establecer los requisitos básicos imprescindibles o necesarios para asegurar la igualdad, y ello no implica que se pueda establecer una regulación completa y perfectamente acabada del derecho o deber de que se trate. Además, cuando no exista normativa estatal con dicho objetivo las CCAA podrán ejercer sus competencias sin limitaciones y sin que con ello estén quebrando lo previsto en el art. 149.1.1 de la CE.

Como se ha observado por la doctrina, el 149.1.1 CE ha servido al Estado para aprobar normas en múltiples materias y ocasiones, y es previsible que lo utilice para mitigar el efecto pernicioso que potencialmente pueden tener los sistemas de IA en derechos fundamentales, tales como el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales para, por ejemplo, poder establecer medidas para garantizar estos derechos, evitar el uso indebido de los datos personales, o establecer medidas complementarias para garantizar que se respetan las previsiones relativas a la protección de datos personales; el derecho a la igualdad y, de este modo, establecer previsiones para garantizar que la IA esté diseñada y se utilice de forma que evite sesgos o discriminaciones;

En definitiva respecto al art. 149.1.1ª CE, el Tribunal Constitucional constata, en la sentencia 164/2001, de 11 de julio, que este precepto actúa, en primer lugar, como soporte de una competencia específica legislativa estatal. De tal manera que la competencia estatal derivada del art. 149.1.1ª ampara una intervención normativa de carácter «puntual», que en nuestra opinión podría denominarse «reaccional», puesto que empodera al Estado para intervenir cuándo la legislación de una o varias CCAA haya supuesto un rompimiento del minimum de igualdad en ejercicio de deberes y deberes garantizado constitucionalmente (Velasco Rico, 2012, 128). Igualmente, se ha considerado que la competencia estatal basada en el art. 149.1.1ª es también una competencia de carácter sustantivo que puede ser ejercida por el Estado sin previa violación por parte de las autonomías del mínimo de igualdad exigible (Velasco Rico, 2012: 128).

5.2 La IA como producto: industria, seguridad industrial y papel de la AESIA

Tal y como se ha señalado anteriormente, la regulación de la inteligencia artificial en el RIA se hace con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado interior desde la perspectiva de los requisitos que deben cumplir los sistemas de IA y los productos y servicios conexos para poder ser introducidos en el mercado, puestos en servicio o ser utilizados en la Unión Europea.

Desde este prisma, la primera cuestión a tener en cuenta es la relativa a la distribución de competencias en materia de industria y, en particular, de seguridad industrial.

En España, las competencias en materia de industria están claramente distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El núcleo fundamental de la materia industria incluye, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de los sectores industriales, la regulación de los procesos industriales o de fabricación, así como, la submateria de seguridad industrial.

Por un lado, las Comunidades Autónomas, conforme a las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, y según lo establecido en los arts. 38, 131 y en los apartados 11ª y 13ª del art. 149.1 de la Constitución, tienen competencia exclusiva en materia de industria. Esta competencia se ejerce sin perjuicio de lo que determinen las normas estatales por razones de seguridad sanitaria o interés militar y las normativas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos o energía nuclear. Algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias en este sector.²⁸

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 31/2010, de 28 de junio en la que se recuerda que “según nuestra doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de «indus-

²⁸ Véanse por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 152), el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10.6), o el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 58).

tria» que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre «la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales» no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE al que ya se ha hecho referencia” (fundamento jurídico 84).

Asimismo, debemos contemplar que el Tribunal Constitucional ha venido recordando que “[e]n la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto” (sentencia 79/2017, de 19 de julio, fundamento jurídico 12.a).

Este sería el caso de los sistemas de IA, que deben ser producidos y desarrollados conforme a una normativa armonizada de la UE, y por ende cualquier autoridad competente conforme a las reglas internas de distribución de competencias de cada uno de los Estados miembros debería ver reconocida su actuación, tanto en el resto del Estado como en el conjunto de la UE.

Por su parte, el Estado, conforme al art. 149.1.13.^a de la Constitución Española, posee competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Dado que la actividad industrial es parte de esta planificación, el Estado puede ejercer competencias sobre todos los tipos de industrias, incluyendo la creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales. Asimismo, el art. 149.1.1.^a Constitución Española otorga al Estado la capacidad de regular las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial, en consonancia con el principio de libertad de empresa dentro de una economía de mercado (Iñesta Burgos, 2015: 55).²⁹

29 La distribución de competencias en materia de industria se plasmó ya en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que constituye la base de toda la normativa en materia de seguridad industrial en España. Según el art. 12.5 de dicha ley, “los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal serán aprobados por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”. De esta manera, el Estado mantiene el marco normativo básico para asegurar principios homogéneos y comunes en todo el territorio nacional, mientras que permite a las Comunidades Autónomas complementar esta normativa con sus propias disposiciones, siempre que no entren en conflicto con la normativa estatal y no comprometan la unidad de mercado. En este sentido, de la lectura de la Ley 21/1992, de 16 de julio se desprende que las Comunidades Autónomas -en el marco de sus competencias ejecutivas en materia de industria- podrán desarrollar normativa propia en materia de seguridad indus-

En esta dirección, se pronunció hace más de tres décadas el Tribunal Constitucional en su sentencia 203/1992, de 26 de noviembre afirmando que “El Estado podrá dictar, pues, normas relativas a la seguridad industrial, entendida no sólo como seguridad de las instalaciones sino de los productos industriales, pero la ejecución de esta normativa -y de la que hipotéticamente pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales- corresponde a la Generalidad de Cataluña” (fundamento jurídico 3). Asimismo, en la sentencia 243/1994, de 21 de julio, el Alto Tribunal señaló que “el Estado tiene atribuida la potestad normativa -podrá dictar normas “por razones de seguridad industrial”-, la cual sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal” (fundamento jurídico 3).³⁰

Este esquema competencial asegura una colaboración efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación y ejecución de la normativa industrial, garantizando la seguridad y el buen funcionamiento del sector en todo el territorio nacional.

Todo ello debería poderse plasmar también en relación con los sistemas de IA y, en particular, en la gobernanza estatal de la IA que prevé el RIA.

Tal y como hemos visto anteriormente, por el momento, se ha previsto que la AESIA ejerza competencias en relación con “la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, sobre la inteligencia artificial”. Como ya dijimos en otro lugar “De acuerdo con la definición de la RAE “supervisión” equivale a ‘inspección, control, revisión, verificación, vigilancia, observación, comprobación, examen, supervigilancia’. La actividad administrativa de supervisión se justificaría en este ámbito, [el de la IA], porque las actividades de las empresas del sector tecnológico de la IA y sus productos configuran un amplio espectro de riesgos que han de sujetarse a un proceso de regulación prudencial para garantizar los derechos de las personas y el buen funcionamiento de los sistemas de IA que se operen tanto en el sector público como el sector privado” (Velasco Rico, 2024).

trial o establecer requisitos adicionales basados en los reglamentos aprobados por el Gobierno de la Nación; serán responsables del registro, autorización y control de las instalaciones y actividades industriales sujetas a condiciones de seguridad industrial, así como de las empresas relacionadas y los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas en el ámbito industrial; realizarán inspecciones en materia de seguridad industrial; se encargarán del control de los productos industriales y ejercerán la potestad sancionadora en el ámbito de la seguridad industrial.

30 En el mismo sentido que las sentencias citadas en el texto, se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 179/1998, de 19 de septiembre (fundamento jurídico 3) o 175/2003, de 30 de septiembre de 2003 (fundamento jurídico 15).

No obstante, y a pesar de que, como se indica en el preámbulo del Real Decreto 729/2023, “la creación de la Agencia está fundamentada en la obligación que, en virtud de lo dispuesto en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial”, lo cierto es que el Estatuto de la AESIA se basa en el contenido previsto en la propuesta de reglamento elaborada por la Comisión que, entre otros aspectos, preveía la designación de una autoridad nacional de supervisión. De este modo, se atribuyen a la AESIA las obligaciones que debían ser asumidas por la autoridad nacional de supervisión designada.

No obstante, no es este el esquema finalmente incorporado en el RIA que prevé “Cada Estado miembro establecerá o designará al menos una autoridad notificante y al menos una autoridad de vigilancia del mercado como autoridades nacionales competentes a los efectos del presente Reglamento” y que “Siempre que se respeten esos principios, tales actividades y funciones podrán ser realizadas por una o varias autoridades designadas, de conformidad con las necesidades organizativas del Estado miembro” (art. 70.1).

Por ello, cuando sea de aplicación el RIA, más allá de lo previsto en los Estatutos de la AESIA, deberán designarse formalmente los organismos notificantes y las autoridades de vigilancia del mercado en función las competencias del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas lo que deberán ser comunicados a la Comisión junto con las funciones de dichas autoridades (art. 70.2 RIA).

En la medida en que existan diversos organismos notificantes y las autoridades de vigilancia del mercado será necesario designar un punto de contacto único con la Comisión (art. 70.2 RIA).

En último término, será necesario valorar la posibilidad de que AESIA pueda asumir una posible función coordinadora de las distintas Administraciones públicas con competencias en relación con la aplicación del RIA. Todo ello teniendo en cuenta, además, que, junto al sistema de distribución de competencias, de acuerdo con el art. 70.1 del RIA, será necesario que se respeten los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad para la aplicación del Reglamento, las tareas encomendadas a las autoridades notificantes y a las autoridades de vigilancia del mercado.

En esta dirección, resulta de interés la Proposición no de ley relativa a regular la Inteligencia Artificial para proteger adecuadamente los derechos de las personas más vulnerables aprobada el 13 de junio de 2024 que, entre otros extremos, insta al Gobierno a “[s]eguir avanzando en la puesta en marcha de los mecanismos de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial, en cooperación con las comunidades autónomas, con el fin de disponer de una autoridad para garantizar la protección de los derechos, los valores democráticos y los derechos culturales y lingüísticos de las personas y los territorios, así como el alineamiento de los algoritmos con las exigencias del Reglamento Comunitario de Servicios Digitales. La AESIA trabajará en

colaboración con los organismos autonómicos que tengan la capacidad de asumir estas competencias dentro de sus respectivos territorios”.³¹

5.3 La IA como medio al servicio de las Administraciones públicas: procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público

La IA puede ser utilizada por las Administraciones públicas como un medio para ejercer sus funciones o tomar decisiones de manera automatizada. En consecuencia, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE así como en los respectivos Estatutos de Autonomía.

En relación con los usos que las Administraciones públicas pueden dar a la IA así como las garantías que deban adoptar cuando se automaticen la toma de decisiones o la prestación de servicios públicos a través de la IA, puede resultar de interés recordar siquiera brevemente los principales elementos identificados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, como ha reconocido ampliamente el Tribunal Constitucional, la competencia estatal en relación con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) permite “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas” (sentencias 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4) con la finalidad de “garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales” (sentencia 130/2013, FJ 6). Por último, entre otros aspectos, también incluye las “relaciones interadministrativas” (sentencias 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18; 130/2013, FJ 6). No obstante, como también ha advertido, las bases no pueden alcanzar “un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo” (sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En efecto, “La densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación” (sentencia 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4).

En segundo lugar, en relación con el procedimiento administrativo, según el Tribunal Constitucional, la competencia estatal reconocida en el art.

31 En el momento de concluir este trabajo aún no se ha publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el texto de la proposición no de ley finamente aprobada. La cita corresponde a la nota de prensa publicada en: https://www.congreso.es/ca/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_notasprensa_mvcPath=detalle&_notasprensa_notaid=46937 (último acceso: junio de 2024).

149.1.18 CE habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” (sentencia 45/2015, FJ 6 c) así como los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). En cualquier caso, “no «toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de la doctrina constitucional «no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (sentencia 50/1999, FJ 3).

Igualmente, por su referencia al uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo, es relevante en el ámbito que nos ocupa tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 10/2023, de 23 de febrero de 2023 donde se afirma que “Resulta posible entonces que el Estado, al amparo de sus competencias en materia de procedimiento administrativo común, proyectadas al ámbito específico de los sistemas de administración electrónica, establezca prevenciones al respecto a fin de garantizar la seguridad jurídica de las relaciones electrónicas entre la administración y los ciudadanos” (FJ 4).

Vista la interpretación del sistema competencial establecida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cabría hacer algunas reflexiones, necesariamente breves, y a título de ejemplo sobre la regulación de la toma de decisiones administrativas utilizando sistemas de IA.

Por el momento, y en ausencia de una regulación actualizada, esta posibilidad deberá basarse en lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP) respecto a la actuación administrativa automatizada (Cerrillo i Martínez, 2020).

En particular, el Estado ha establecido con carácter básico que todas las Administraciones, al utilizar sistemas de sistemas algorítmicos para generar actuaciones formalizadas -es decir en el marco de los procedimientos administrativos- en las que no intervenga ningún funcionario público, deban cumplir con unos determinados requisitos como que se establezca previamente el órgano u órganos competentes, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad o el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación (art. 41 LRJSP).

A la luz del RIA y del margen normativo que otorga a los Estados para que regulen el uso de la IA por parte de las Administraciones Públicas, podría pensarse en una reforma del precepto que venimos comentando para

acomodarlo a las complejidades de los sistemas de IA, estableciendo mayores garantías ante los mayores perjuicios que eventualmente pueden tener en los derechos de la ciudadanía o los retos que entrañan desde el punto de vista técnico. También podría considerarse que estos elementos ya están suficientemente garantizados en el RIA y que será cada Administración pública la que no sólo decidirá qué decisiones se adoptarán de manera automatizada y qué decisiones no sino también qué garantías deben adoptarse en el caso de que una decisión se tome de manera automatizada por un sistema de IA (por ejemplo, que el algoritmo utilizado además de su inscripción en la base de datos del IA también deba inscribirse en un registro autonómico de sistemas de IA o que el recurso contra las decisiones adoptadas de manera automatizada deban en cualquier caso ser revisadas por un funcionario público).

A pesar de que la utilización de sistemas de IA por las Administraciones públicas está destinada a la producción de actuaciones con efectos ad extra y que, por regla general afectan a los derechos e intereses de la ciudadanía quedaría justificada, en opinión del TC, una densidad normativa básica superior a la que sería tolerable en términos constitucionales en otros ámbitos, con el fin último de proteger la seguridad jurídica entre ciudadanía y Administración, hay que tener en cuenta que la IA es una herramienta al servicio de las Administraciones y que, actualmente, la gestión de los asuntos públicos y de las políticas públicas no puede desarrollarse al margen del uso de las tecnologías digitales, y, cada vez menos, será posible hacerlo sin tener en cuenta las posibilidades que ofrecen los sistemas de IA para lograr una actuación administrativa eficaz y eficiente en múltiples ámbitos.

Por ello, deberían poder ser respetadas las decisiones de los respectivos entes territoriales (autonómicos y también locales) sobre la utilización, o no, de estos sistemas de IA en la prestación de servicios públicos, en la tramitación de los procedimientos en los ámbitos de su competencia y en la gestión de sus políticas públicas. Y ello porque, a nuestro modo de ver, esta decisión (utilizar o no utilizar dichos sistemas de IA) quedaría englobada bajo el haz de funciones que integran la competencia de autoorganización que les es inherente y que es consustancial a la autonomía política que les otorga la Constitución y se concreta en sus respectivos Estatutos y en normas relativas a la autonomía local.

5.4 La IA como oportunidad para el desarrollo económico y científico: fomento de la investigación

Finalmente, no podemos dejar de referirnos a la necesidad de promover la investigación en materia de IA a fin de impulsar el desarrollo económico mediante la mejora de la productividad, la creación de nuevas industrias y empleos, y la optimización de procesos en diversos sectores como la salud, la agricultura, la industria y los servicios. Científicamente, la IA puede acelerar el avance en campos como la medicina personalizada, la biotecnología y la ciencia de materiales, entre otros.

En relación con esta cuestión, ya hemos apuntado cómo tanto la Administración General del Estado como diversas Comunidades Autónomas han adoptado estrategias que contemplan, entre otros objetivos, impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA. Desde esta perspectiva, cabe recordar que la Constitución Española cuenta con varios artículos que son relevantes para el desarrollo de la IA como motor en los ámbitos de la ciencia, de la investigación y del desarrollo.

En lo referente a la investigación, la Constitución establece determinadas previsiones que pueden incidir en la distribución de competencias que estamos tratando en este punto. En primer lugar, el art. 44 CE en su apartado segundo establece que los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. En segundo lugar, el art. 149.1.15 CE otorga al Estado la competencia exclusiva en la promoción y coordinación general de la investigación científica y técnica. En tercer lugar, de acuerdo con el art. 148.1.17 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con la promoción de la investigación dentro de sus respectivos ámbitos, pudiendo establecer sus propios programas de apoyo a la I+D+i, lo que ha contribuido a una mejora sustancial en la relevancia internacional de la ciencia hecha en el conjunto del Estado (García Arroyo et al., 2007, 646).

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, véanse las sentencias 53/1988 y 90/1992), el fomento de la investigación engloba funciones normativas y ejecutivas y no se restringe al ámbito subvencional. Este título competencial permite adoptar cualquier tipo de medida, también las de tipo organizativo que esté destinada al avance, desarrollo y promoción de la investigación científica, en cualquier ámbito material. Necesariamente, las medidas del Estado que vayan a sustentarse en el art. 149.1.15 CE deben estar estrecha y claramente conectadas con la investigación, porque en caso contrario, debido al carácter horizontal y a su potencialidad expansiva, podrían invadir y vaciar de contenido las competencias de las CCAA en múltiples ámbitos sectoriales. Por otro lado, es destacable que en este ámbito se produce una verdadera concurrencia competencial y ello justifica la facultad de coordinación que se atribuye al Estado conforme a la dicción del art. 149.1.15 CE (Pallarès Serrano, 2022). Igualmente, debe recordarse que este precepto constitucional, de acuerdo con el parecer del Tribunal Constitucional, permite la adopción de medidas de carácter preventivo (Díez Bueso, 2013).³²

32 Finalmente, el Tribunal ha considerado que, sobre este fundamento competencial, el Estado dispone de capacidad para fijar partidas presupuestarias (véase entre otras, la STC 13/1992). Igualmente, el TC ha defendido que el Estado cuenta con plena potestad de gasto en la materia, agotando todo el proceso subvencional, es decir, puede prever presupuesto, y quedarse para sí la gestión del gasto mediante subvenciones plenamente estatales (véanse entre otras las STC 186/1999 y 175/2003), lo que no obsta para que se puedan establecer convenios con las CCAA para gestionar el gasto en la materia (Díez Bueso, 2013).

Como hemos apuntado antes (véase apartado 2.1 D de este trabajo), el art. 149.1.15 CE ha sido la base competencial que ha utilizado el Estado para regular el primer entorno de pruebas controlado en materia de IA. Este tipo de actuaciones, de carácter ejecutivo, de acuerdo con la distribución de competencias en el Estado autonómico en materia de investigación científica e impulso a la investigación, así como, deberían estar, como mínimo, coordinadas con las CCAA, si bien también podría pensarse en un esquema de puesta en marcha de entornos de pruebas controlados descentralizado por CCAA, en tanto que la normativa en la materia será uniforme o estará completamente armonizada, y que el principio de reconocimiento mutuo permitiría que las actuaciones y validaciones desarrolladas por las CCAA tuvieran efectos extraterritoriales (Velasco Rico, 2012: 240-241). La delimitación competencial, como en tantas otras materias, podría articularse sobre el punto de conexión, por ejemplo, relativo al domicilio o bien sobre el que tiene en consideración donde tenga establecida la representación legal de la empresa que quiere participar en el entorno de pruebas, teniendo en cuenta que, en algunas ocasiones, dichas empresas no serán gigantes internacionales, sino pymes que pretendan desarrollar servicios basados en sistemas de IA para el mercado que conforman las administraciones públicas autonómicas y locales o para otros usuarios.

6. Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos tenido oportunidad de exponer las principales materias relacionadas con el diseño y desarrollo de los sistemas de IA y su uso en las Administraciones Públicas así como su incidencia en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, hemos podido conocer los principales elementos que configuran el recientemente aprobado Reglamento de IA de la Unión Europea y a la vista de ellos identificar la incidencia que su aplicación puede tener en España. En última instancia, también hemos podido constatar que la aplicación del RIA y, en general, la regulación de los sistemas de IA en España puede generar muchas incertidumbres desde el punto de vista de la intervención de los distintos entes territoriales.

Las incertidumbres que hemos ido identificando pueden ser mayores cuando sean las Administraciones públicas las que utilicen los sistemas de IA para la toma de decisiones o la prestación de servicios públicos. Si bien el RIA ya prevé algunas garantías específicas para estos casos (por ejemplo, con la obligación de elaborar una evaluación de impacto en los derechos fundamentales o la inscripción de las Administraciones públicas y de los sistemas que utilicen en la base de datos de la UE), a medida que se vayan extendiendo los sistemas de IA entre las Administraciones públicas las dudas se irán incrementando con relación a si estas garantías son suficientes o no y si será necesario adoptar otras medidas para asegurar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, si será necesario establecer

unos requisitos básicos que deban cumplir las Administraciones públicas cuando quieran utilizar sistemas de IA, o si deberán establecerse unos principios y reglas que definan la estructura del iter procedimental en la toma de decisiones administrativas automatizadas con el uso de sistemas de IA.

Estas incertidumbres pueden verse acentuadas por la rápida evolución que están experimentando los sistemas de IA que hará necesario ir adaptando las normas a la evolución de la tecnología y de sus usos tal y como se ha visto en los últimos meses al hilo de la aparición de ChatGPT en noviembre de 2022.³³

Por último, también pueden verse potenciadas por el papel que jueguen los distintos actores que conforman el ecosistema de la IA monopolizado a día de hoy por grandes corporaciones multinacionales con sede en otros países pero que también cuenta con la participación de medianas empresas y pequeñas start-ups algunas de ellas con sede en España o que cuentan con participación de centros de investigación españoles.

El amplio lapso de tiempo previsto antes de la plena aplicación del RIA ha de permitir no solo que las empresas y las Administraciones públicas se preparen adecuadamente para poder cumplir con lo previsto en el reglamento europeo sino también para poder articular un sistema de gobernanza reticular que permita reflejar el ejercicio de las competencias que se han ido identificando por los distintos entes territoriales. Como ya apuntamos hace unos años, “(...) bien pudiera imaginarse una red europea de agencias de vigilancia y control de algoritmos, integrada por distintas agencias nacionales y coordinada por la agencia europea (adaptando el sistema en red de vigilancia y control de medicamentos para uso humano y veterinario)” (Velasco Rico, 2019), como de hecho ha acabado previendo el RIA.

En este sentido, atendiendo al sistema de distribución competencial del Estado Autonómico, nada obstaría para promover la creación de una red donde las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las competencias propias que les han sido atribuidas en diversas materias y conforme a los títulos competenciales habilitantes. En el marco de esta red deberían formalizarse los nodos donde se produzca la interacción adecuada entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por ejemplo, a través de órganos colegiados o de la creación de entidades que cuenten con la participación de las distintas entidades competentes) y en los que, eventualmente, puedan participar el resto de actores cuyos intereses deban integrarse (Cerrillo i Martínez, 2011).

33 Peguera Poch (2024) se ha referido “a la extraordinaria dificultad de regular una tecnología y unos usos que no sólo se hallan en constante evolución, sino que suelen tomar caminos completamente imprevisibles”.

Referencias bibliográficas

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2022). *La constitución del algoritmo*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2022). Nadie da duros a cuatro pesetas: (transparencia algorítmica y representantes de los trabajadores el nuevo art. 64.4.d ET). En Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Ed.), *Digitalización, recuperación y reformas laborales: Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 985-1002).

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2011). La participación en los órganos colegiados en la administración en red. *Revista Vasca de Administración Pública*, 90(mayo-agosto), 67-99.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020). Automatización e inteligencia artificial. En I. Martín Delgado (Ed.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Madrid: Iustel.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (Ed.) (2021). *La transformación digital de la Administración local* (Vol. 33). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., ALGUACIL SANZ, M., GONZÁLEZ, S. y MORO CORDERO, M. A. (2023). *A las puertas de la Administración digital*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

COTINO HUESO, L. (2017). Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales. *Dilemata*, 24, 131-150.

COTINO HUESO, L. (2023). Discriminación, sesgos e igualdad de la inteligencia artificial en el sector público. En E. Gamero Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*. Valencia: Tirant lo Blanch.

COTINO HUESO, L. (Ed.) (2022). *La Carta de Derechos Digitales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

DÍEZ BUESO, L. (2013). La Gobernanza del sistema español de ciencia, tecnología e innovación. *Revista de bioética y derecho: publicación del Máster en bioética y derecho*, 28, 20-32.

GAMERO CASADO, E. (2023). Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial. En E. Gamero Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (pp. 397-461). Valencia: Tirant lo Blanch.

GARCÍA ARROYO, A., LÓPEZ FACAL, J., MUÑOZ RUIZ, E., SEBASTIÁN, J. y TORTOSA MARTORELL, E. (2007). Legislar sobre política científica para el siglo XXI en España: un nuevo marco normativo para la política de I+D. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 727.

IÑESTA BURGOS, J. (2015). Las comunidades autónomas y la seguridad industrial. Claves de una aplicación ejecutiva eficiente. *Economía industrial*, 396, 53-62.

MANTELERO, A. (2022). *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*. The Hague: Asser Press.

MEDINA GUERRERO, M. (2024). La transparencia algorítmica en el sector público. En M. Medina Guerrero (Ed.), *Los derechos de la ciudadanía ante la administración digital*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MILLARD, J. (2023). *Impact of digital transformation on public governance*.

MORAL SORIANO, L. (2023). Criaturas empíricas en un mundo normativo: La inteligencia artificial y el derecho. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 7, 151-174.

PALLARÈS SERRANO, A. (2022). Estudio sobre la suficiencia de los mecanismos de coordinación existentes en el ámbito del fomento a la innovación en España. *Revista General de Derecho Administrativo*(59).

PONCE SOLÉ, J. (2023). Seres humanos e inteligencia artificial:: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana. En E. Gameiro Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios* (pp. 195-225). Valencia: Tirant lo Blanch.

SIERRA MORÓN, S. D. L. (2022). Una introducción a la Carta de derechos digitales. En L. Cotino Hueso (Ed.), *La Carta de Derechos Digitales* (pp. 27-52). Valencia: Tirant lo Blanch.

SIMON CASTELLANO, P. (2023). Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial. *Revista de Derecho Político*, 117, 153-196.

VELASCO RICO, C. (2012). *Delimitación de competencias en el Estado autonómico y puntos de conexión*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

VELASCO RICO, C. I. (2019). Vigilando al algoritmo. Propuestas organizativas para garantizar la transparencia. En B. Puentes Cociña y A. Quintiá Pastrana (Eds.), *El derecho ante la transformación digital. Oportunidades, riesgos y garantías* (pp. 73-90). Barcelona: Atelier.

VELASCO RICO, C. I. (2024). Marco regulatorio de los sistemas algorítmicos y de Inteligencia Artificial: El papel de la Administración. En P. Valcárcel Fernández (Ed.), *Actas XVIII Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

VIAL, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>

III.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Actividad político-institucional

A diferencia del año pasado, el año 2023 ha venido caracterizado por una marcada estabilidad institucional derivada de la mayoría absoluta obtenida por el PP en las elecciones autonómicas de 19 de junio de 2022. Sin embargo, en lo político, la confrontación ha sido el pan nuestro de cada día. Si bien, el objeto de las críticas, incluso en el seno de las instituciones regionales, no ha sido tanto el gobierno de Juan Manuel Moreno Bonilla como el ejecutivo central del Sr. Pedro Sánchez, alineándose de esta manera el presidente autonómico con la línea dura que adoptó la dirección nacional de su partido. Está claro que la política autonómica no ha podido sustraerse de la dinámica electoral derivada de los procesos locales del mes de mayo y las elecciones generales adelantadas de manera sorpresiva al 23 de julio. El principal punto de discrepancia entre la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Nación —aunque, como veremos, no el único— ha venido a cuenta de la tramitación de la ley de ampliación del regadío en el entorno de Doñana. No obstante, a partir del acuerdo alcanzado entre ambas administraciones en el último trimestre, el presidente regional reivindica “la vía andaluza”, como ejemplo de un *sa-voir faire* en política, guiado por el diálogo y la moderación. Habrá que ver si el próximo año esta declaración de intenciones surte algún efecto en las relaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma.

1.1. Elecciones

El año 2023 se han celebrado en Andalucía elecciones locales y generales, cuyos resultados pasamos a analizar en términos comparativos. En las elecciones municipales, celebradas el 28 de mayo, se obtuvieron los siguientes resultados¹:

¹ Resultados extraídos del portal <https://resultados.locales2023.es/es/resultados/0/1/30>, consultado el 28 de septiembre de 2023.

Tabla 1. -Elecciones municipales 2023: Andalucía

Resultados 2023		Ayuntamientos en los que la candidatura vence con		
Participación	61,34			
Abstención	38,66			
	% de votantes	Concejales	Mayoría absoluta	Mayoría relativa
PSOE	33,34	3.780	72	278
PP	38,09	3.373	50	210
Con Andalucía	6,48	545	7	19
Vox	6,80	232	0	0
Para la Gente	1,59	188	5	9
Unión Andalucista	1,53	118	4	4
Izquierda Unida	0,87	85	1	0
C's	1,32	60	1	0
Otros	8,49	716	23	17

En número de concejales, el vencedor de las elecciones municipales andaluzas vuelve a ser el PSOE, aunque con un porcentaje de voto en torno a cinco puntos porcentuales inferior al PP, que subió más de 11 puntos respecto a las elecciones de 2019 (26,77%) y que, además, consiguió la alcaldía en todas las capitales de provincia. Es preciso destacar que las formaciones de izquierda andaluzas rehicieron sus pactos, rotos o viciados por el contexto nacional, y se reagruparon en varias coaliciones electorales. Resumiendo, podemos decir que se presentaron dos grandes formaciones: Con Andalucía², integrada por todas ellas y Para la Gente³, solo en las provincias de Cádiz, Granada y Jaén, donde Podemos se presentó en solitario.

En las elecciones generales, celebradas el 23 de julio, se dieron los siguientes resultados en Andalucía:

2 Coalición de izquierdas conformada por Podemos, Izquierda Unida, Más País, Andalucía-Verde, Equo-Iniciativa del Pueblo Andaluz, Alianza Verde-Los Verdes y Alternativa Republicana.

3 Coalición de izquierda Unida, Equo, Más País, y otras formaciones de Izquierda que se presentó solo en municipios de las provincias de Cádiz, Granada y Jaén.

Tabla 2. -Elecciones generales 2023: Andalucía

	Resultados 2023	Variación 2023-2022 Aut.	Variación 2023-2019 Gen. (II).	Diputados	
Participación	66,61	+10.48	-1.64		
Abstención	33,39	-10.48	+1.64		
<i>% de votantes</i>				2023	2019 (Gen II)
PP	35,93	-7,18	+15,39	25	+10
PSOE	33,03	+8,94	-0.34	21	-4
VOX	15,11	+1.64	-5,28	9	-3
SUMAR ⁴	11,83			6	
ADELANTE ANDALUCÍA	0,20	+4,13 -4,38	-1,03	0	0
Cs		-3,29	-8,09	0	-3

En comparación con las elecciones al Congreso de los Diputados de 10 de noviembre de 2019, el leve descenso de la participación, no tiene apenas trascendencia en la diferencia de resultados. La subida del PP, tanto en porcentaje de voto como en diputados, creemos que debe achacarse sobre todo a la desaparición de Ciudadanos y al descenso de votos de Vox. La pérdida de cuatro escaños del PSOE, pese a mantener prácticamente el porcentaje de votos, es resultado del funcionamiento de la fórmula D'hondt que beneficia a la formación con mejores resultados en cada provincia. También debe destacarse la aparición de Sumar con 6 escaños, pese a obtener un porcentaje menor de votos que Podemos en 2019. Por el contrario, el gran ascenso de la participación respecto de las elecciones autonómicas de 19 de junio sí parece repercutir en la gran subida en votos que experimenta el PSOE en términos porcentuales. El PP es la fuerza más votada en todas las provincias, con la excepción de la provincia de Sevilla, en la que vence el PSOE que, a su vez, es la segunda formación en las demás provincias. Vox es el tercer partido en todas las circunscripciones, excepto en Málaga donde obtuvo mejor resultado Sumar. Además, respecto al Senado, el PP obtuvo 21 senadores y el PSOE, 11.

⁴ Sumar se presentó en una coalición prácticamente coincidente a la que, en las elecciones autonómicas de 2022, constituyó Por Andalucía. En las elecciones generales de noviembre de 2019 tomamos los datos de Unidas Podemos, que incluía entonces a los anticapitalistas de Teresa Rodríguez quienes, sin embargo, intervinieron como Adelante Andalucía, tanto en las elecciones autonómicas de 2022 como en las generales de 2023; aunque en este último proceso electoral únicamente por la provincia de Cádiz. Ciudadanos no participó en las elecciones generales de 2023.

1.2. Gobierno autonómico

La única alteración en la composición de Gobierno ha venido provocada, precisamente, por la celebración de las elecciones locales, por el cese de la consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda —María Francisca Carazo Villalonga— para presentarse como candidata a la alcaldía de Granada. Fue sustituida por la también granadina, Rocío Díaz Jiménez, mediante Decreto del presidente 3/2023, de 3 de abril.

Uno de los temas que más atención ha recibido en los medios de comunicación ha sido la gestión sanitaria de la Junta de Andalucía, motivada por el colapso de la atención primaria y las listas de espera para tener cita con el especialista o ser operados. Desde el mes de mayo, los grupos socialista y Por Andalucía han recogido el testigo de los medios y han presentado varias iniciativas para la celebración en el Parlamento de un debate general sobre la situación de la sanidad andaluza, que han sido vetadas por el PP. No obstante, los problemas de la sanidad andaluza han derivado en la dimisión, el 27 de diciembre, de los números dos y tres de la Consejería: el viceconsejero de Salud, Miguel Ángel Guzmán, y el director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, Diego Vargas.

El Decreto del presidente 4/2023, de 11 de abril, ha modificado la estructura orgánica de algunas Consejerías. Los cambios más significativos afectan a la denominación de la Consejería de Política Industrial y Energía, que pasa a llamarse Consejería de Industria, Energía y Minas y a la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, que recibe aún más materias en su ámbito de competencias; en concreto, las relativas a economía digital y lucha contra las emergencias ambientales causadas por los incendios forestales. Para adaptarse a esta reestructuración de la administración autonómica se ha dictado el Decreto 126/2023, de 12 de junio, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno y se regula su composición y funciones.

El Consejo de Gobierno ha aprobado la renovación del Consejo Consultivo de Andalucía mediante el nombramiento de ocho nuevos miembros, manteniéndose la presidenta, María Jesús Gallardo, así como otros consejeros que renuevan o mantienen su mandato. Merece destacarse que estos nombramientos se han realizado con el consenso entre las dos grandes formaciones políticas, PP y PSOE, después de que la anterior renovación resultara polémica, al romperse por la expresidenta de la Junta, Susana Díaz, la tradición de pactar la composición con la oposición.

En la vida política de la Comunidad, también ha tenido incidencia la entrada en prisión de seis exaltos cargos del Gobierno y la Administración andaluza por el *caso ERE*, tras rechazo del Tribunal Constitucional de suspender las penas privativas de libertad que les fueron impuestas mientras se estudia el fondo de su recurso de amparo contra las sentencias del Tribunal

Supremo y de la Audiencia Provincial de Sevilla. Entre los condenados a penas de prisión se encuentra el expresidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, condenado a seis años por delitos de prevaricación y malversación, que no ha ingresado en la cárcel por motivos de salud.

1.3. Parlamento

Durante el año 2023, se han celebrado 384 reuniones de los diferentes órganos parlamentarios, correspondiendo 21 de ellas al Pleno y 277 a las diferentes Comisiones. No ha habido cambios en la Presidencia del Parlamento ni en la composición de la Mesa. En marzo de 2023, se constituyó, de nuevo, la Comisión de Investigación para esclarecer el uso de los fondos de la extinta Fundación Andaluza de Formación y Empleo (FAFFE) a iniciativa del Grupo popular, tras un intento fallido del de Vox al inicio de la legislatura. Es la tercera vez que se inician los trabajos de esta comisión. La primera de ellas, fue en la X legislatura, aún con gobierno socialista. En la XI legislatura, ya con el PP en el Gobierno, solo quedaba aprobar las conclusiones por el Pleno, pero el adelanto electoral lo impidió. Hasta el 25 de julio, la Comisión se reunió en siete ocasiones en 2023. Pasadas las elecciones locales y generales, no ha vuelto a hacerlo. Respecto a la FAFPE, también debe mencionarse que, en el mes de septiembre, la Audiencia Provincial de Sevilla condenó al exdirector de la fundación, Fernando Villén, a seis años de prisión por el desvío de fondos públicos para el pago de la cuenta en varios locales de alterne. Otras piezas separadas de este caso, que estudiaban diversas contrataciones irregulares de personal por la FAFPE, fueron sobreeséas por superarse los plazos de instrucción.

Han continuado las reuniones del grupo de trabajo sobre medidas urgentes para combatir la sequía. Se han creado otros tres grupos de trabajo nuevos y una ponencia de estudio para la reforma del reglamento. Se trata de los grupos de trabajo para garantizar la protección de los menores ante el acceso a la pornografía en Internet —creado tras unas jornadas sobre este tema organizadas por el Consejo Audiovisual en el mes de mayo en sede parlamentaria—, el relativo a la lucha contra la violencia de género en Andalucía y, por último, sobre inteligencia artificial. En cuanto a la ponencia de estudio sobre la reforma del reglamento parlamentario, es resultado de una propuesta conjunta de los cinco grupos parlamentarios para actualizar el reglamento a las previsiones del Estatuto de Andalucía de 2007, mejorar algunos aspectos que han quedado obsoletos, adaptarse a la jurisprudencia constitucional y valorar la incorporación de las disposiciones de desarrollo del reglamento de la Presidencia y la Mesa del Parlamento.

La celebración de las elecciones locales y generales ha tenido una notable incidencia en la composición de la Asamblea. 15 diputados han causado baja en este año 2023 (23 desde el inicio de la XII Legislatura), 13 de ellos pertenecen al Grupo Popular (GPP), uno al Grupo Socialista y una al Grupo Vox

de Andalucía (GVox-A). Además, el Pleno designó cuatro nuevos senadores autonómicos en sustitución de Elías Bendodo Benasayag (GPP), Juan Bravo Baena (GPP), M^a José García Pelayo (GPP) y M^a José Rodríguez de Millán Parro (GVox-A). Se trata de Jesús Caicedo Bernabé (GPP), Paloma Gómez Enríquez (GVox-A), Paloma Hernández Rodríguez (GPP) y Luis Rogelio Rodríguez-Comendador Pérez (GPP).

También en el terreno de las relaciones con órganos constitucionales, el Pleno designó a Juan Cano Bueso como candidato a magistrado del Tribunal Constitucional para cubrir la vacante motivada por la renuncia del magistrado Alfredo Montoya Melgar, aún pendiente.

Los instrumentos de participación ciudadana no tuvieron apenas peso. De hecho, únicamente se tramitó una iniciativa legislativa, proveniente de la XI legislatura, propuesta por setenta y dos municipios, en defensa de los espacios protegidos y en pro de una planificación ante las energías renovables. Con ella, se pretendía una moratoria en la tramitación de los grandes proyectos de energías renovables hasta que se elabore un Plan de transición energética. El Pleno rechazó su toma en consideración únicamente con los votos de la mayoría absoluta del Grupo Popular.

El gobierno presentó cinco nuevos proyectos de ley. Cuatro de ellos, han sido aprobados por el Pleno, restando solo en curso el relativo de la ley de creación del Instituto de Salud pública de Andalucía. Por el contrario, las dos proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios no han recibido la misma suerte. Son, por un lado, la de la ley de creación y gestión de áreas metropolitanas en Andalucía, a iniciativa de Por Andalucía y que fue rechazada en la toma en consideración con los votos negativos del Grupo Popular y del de Vox y, por otro, la ya mencionada proposición de ley para la mejora de la ordenación de las zonas agrícolas del Condado de Huelva, presentada conjuntamente por los grupos popular y Vox. Esta última proposición, que tenía por objeto la ampliación de las zonas de regadío en el entorno del Parque Nacional de Doñana, ha sido motivo de polémica desde su presentación. Primero, porque era reproducción de una ya presentada al final de la legislatura anterior y decaída, sobre la que el gobierno central remitió un escrito de cooperación sobre leyes en fase de proyecto, como vimos en el *Informe* del año 2022; segundo, debido a que recibió un informe contrario de los letrados del Parlamento por la deficiente técnica legislativa empleada: una ley singular para modificar varios artículos del plan de regadíos del entorno de Doñana, cuando podría hacerse por el propio ejecutivo mediante la modificación de esta norma reglamentaria o a través de la aplicación del procedimiento previsto en la nueva ley del suelo andaluz (la LISTA) y, por último, por el amplio rechazo que ha recibido en medios nacionales e internacionales; así, a la ya mencionada oposición del gobierno central, deben sumarse el envío de dos cartas de la Comisión Europea sobre el posible incumplimiento de la normativa medioambiental de la Unión Europea o las amenazas de la

Unesco de incluir a Doñana en la lista de Patrimonios en peligro, la oposición de los expertos y de las organizaciones ecologistas. Tras la publicación del dictamen de la Comisión en el mes de septiembre, todo hacía presagiar la aprobación de la ley en el siguiente Pleno; sin embargo, la coincidencia con las fechas de la investidura fallida del Sr. Núñez Feijóo pospusieron el debate final hasta la siguiente reunión plenaria. En el ínterin, el Gobierno central y la Junta alcanzan un acuerdo por el que ambas administraciones se comprometen a invertir más de 1.400 millones de euros en Doñana y su entorno, paralizándose así la tramitación de esta iniciativa legislativa.

Sobre Doñana, también se ha presentado a instancias del Grupo Por Andalucía una proposición de ley a tramitar ante la Mesa del Congreso de los Diputados para que, se declare la personalidad jurídica de este paraje natural.

Además, ha sido muy habitual durante todo el año la utilización de las *proposiciones no de ley* del Grupo Popular como instrumento de rechazo de las decisiones del Gobierno central, asumiendo la cámara autonómica un papel de oposición al gobierno del Sr. Pedro Sánchez. A modo de ejemplo, pueden citarse las relativas a la defensa del Estado de Derecho y de la Independencia y Transparencia de sus instituciones; la de rechazo a la Ley Orgánica del Sistema Universitario; la PNL en defensa del principio de igualdad de todos los españoles y rechazo a la amnistía o indultos que quebranten la organización territorial de España y la unidad nacional o, por último, la relativa al compromiso con la igualdad u la lucha contra la violencia de género. Esta última incluía un punto referente a la denominada “ley del solo sí es sí”, cuyo debate fue impedido por la Junta de Portavoces mediante la aplicación de un precepto del Reglamento que nunca se había utilizado, el art. 171, que exige mayoría de dos tercios de la asamblea o tres grupos parlamentarios que representen a la mayoría de la misma cuando las PNL versen sobre materias de competencia estatal o de la administración local.

En relación con actos de la XI legislatura, la STC 93/2023, estimó el recurso de amparo de nueve diputados que habían concurrido en 2018 en las listas de la coalición electoral Adelante Andalucía contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento que decretaron la adquisición de la condición de diputados no adscritos por haber cursado baja del grupo parlamentario Adelante Andalucía como consecuencia de su baja voluntaria en el partido político Podemos.

A juicio del Tribunal Constitucional estas decisiones vulneraron el *ius in officium* de los recurrentes, incidiendo de manera relevante en el núcleo esencial de la función representativa (art. 23.2 CE) y lo hicieron a partir de una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria que contravenía la vigente en aquel momento. De manera resumida, podemos decir que tres son los argumentos que llevan a apreciar la lesión del derecho fundamental: 1º. La figura de diputado no adscrito, aun siendo una institución constitucional, implica objetivamente unas posibilidades de actuación parlamentaria desventajosas respecto del representante que forma parte de un grupo parlamenta-

rio, por lo que las normas que la regulan deben ser interpretadas restrictivamente; 2º. la interpretación por la Mesa del presupuesto normativo para la adquisición de la condición de diputado no adscrito, al identificar que la baja voluntaria en el partido político implica a su vez la baja en el grupo parlamentario, supone una innovación no prevista en la normativa reglamentaria vigente (recuérdese que el Reglamento del Parlamento de Andalucía fue reformado después, en 2021); 3º. en supuestos de omisión reglamentaria sobre las causas de expulsión de un grupo parlamentario, es preciso que se respete el principio democrático de la decisión mayoritaria; lo cual no se acreditó en el caso presente. De hecho, habría sido imposible hacerlo, al constituir los nueve diputados expulsados del grupo Adelante Andalucía dicha mayoría.

2. Actividad normativa

Se han aprobado doce leyes en el presente año 2023, todas ellas provenientes de proyectos de ley del gobierno. Son:

- a) Ley 1/2023, de 16 de febrero, por la que se regula la atención temprana en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- b) Ley 2/2023, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.
- c) Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.
- d) Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco.
- e) Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.
- f) Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía.
- g) Ley 7/2023, de 24 de julio, de creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía.
- h) Ley 8/2023, de 28 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía.
- i) Ley 9/2023, de 25 de septiembre, por la que se aprueba el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2023-2029.
- j) Ley 10/2023, de 3 de octubre, de reconocimiento de la universidad privada CEU Fernando III.
- k) Ley 11/2023, de 3 de octubre, de reconocimiento de la universidad privada Universidad Tecnológica Atlántico-Mediterráneo.
- l) Ley 12/2023, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024.

A ello hay que añadir once Decretos-ley que, por razones de espacio, no podemos enumerar.

Gráfico 1. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE..

Tres son los grandes temas sobre los que han recaído las normas con rango de ley de las instituciones andaluzas. Por un lado, la regulación del personal al servicio de las administraciones públicas andaluzas, con la aprobación de las leyes 5/2023, de Función pública, texto en el que se produce, por fin, el desarrollo de la legislación estatal (esto es, del Estatuto Básico del Empleado Público), se termina con la dispersión normativa preexistente y se completan determinados vacíos normativos de la regulación autonómica, por ejemplo, las situaciones administrativas, la formación y el régimen disciplinario de los empleados públicos; También las leyes 6/2023, de Policías Locales de Andalucía y 7/2023, en la que se crean varios cuerpos de la Administración pública andaluza; así como con los Decretos-ley 10 y 11/2023, cuya motivación es, respectivamente, poder cumplir el plazo que ha fijado la normativa estatal para procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal y actualizar el sistema retributivo de los miembros del Gobierno y del personal alto cargo de la Administración andaluza. Por otro lado, la simplificación administrativa, con otros dos nuevos Decretos-leyes, los números 4 y 5/2023. Y el último tema que centra la actividad del legislador es la atención a colectivos vulnerables, como demuestran las leyes 1/2023, que regula la atención temprana, respecto a los menores de edad y 8/2023 respecto a las personas con discapacidad, así como el Decreto-ley 9/2023, que crea una prestación económica para los hijos de las víctimas mortales de la violencia de género. También se considera un colectivo especialmente necesitado de protección los trabajadores autónomos, objeto de los Decretos-ley 1, 6 y 7/2023, especialmente como consecuencia del encarecimiento de las materias primas por la guerra de Ucrania.

Por último, debemos hacer mención a la Ley 12/2023, que regula los presupuestos autonómicos para el 2024. De acuerdo con la información pública facilitada por el ejecutivo autonómico, las cuentas públicas ascienden a 46.753 millones de euros (lo que supone un 2,5% más con respecto a los de 2023) e incluyen fondos europeos por valor de 3.564 millones de euros (un 15,5% menor a los del año anterior). La elaboración de los ingresos parte de una previsión de crecimiento del PIB andaluz para el año 2024 del 2%. Debe destacarse, además, que mediante la disposición adicional 5ª, se introduce una modificación en la Ley 5/2021, de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se ofrece a los contribuyentes que se ven afectados por el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF) del Estado la opción de renunciar a la bonificación del 100% del impuesto sobre el patrimonio (IP), cedido a las Comunidades Autónomas, para que, dado que la cuota a pagar por el impuesto estatal se ve reducida por la cuota satisfecha en el IP, lo que se acabe ingresando redunde en beneficio de la Hacienda autonómica (en lugar de la estatal). Esta modificación es posterior a las SSTC 149 y 170/2023, de las que nos ocuparemos en el próximo epígrafe.

En cuanto a las normas de rango reglamentario, sobresalen varios decretos de ámbito educativo. Así, el Decreto 17/2023, que aprueba los Estatutos de la Agencia para la Calidad Científica de Andalucía (ACCUA). Este organismo —encargado de la evaluación, acreditación y certificación de la actividad de las universidades andaluzas y de su profesorado— viene a sustituir a la Agencia del Conocimiento y ha jugado un papel relevante en la aprobación del Decreto 154/2023, de ordenación de las enseñanzas universitarias y lo hará también en el establecimiento del nuevo mapa de titulaciones. Respecto a la educación no universitaria, los Decretos 100, 101, 102, 103 han dado desarrollo a la LOMLOE, regulando la ordenación y el currículo de las enseñanzas de infantil, primaria, secundaria y bachillerato.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Solo una sentencia del Tribunal Constitucional ha resuelto una controversia competencial relativa a Andalucía. Se trata de la STC 170/2023, de 22 de noviembre, contra la Ley 38/2022, que creaba el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF). Contra esta ley, el ejecutivo andaluz esgrimía, la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma —por haberse creado el impuesto estatal, a su juicio, con la única finalidad de vaciar de contenido de la bonificación autonómica en el impuesto sobre el patrimonio (IP)— y la reserva de ley orgánica en materia de cesión de tributos. El Tribunal reproduce aquí los mismos argumentos que en la STC 149/2023, dictada en el recurso contra la misma ley interpuesto por la Comunidad de Madrid, esto es: a) que el impuesto estatal es complementario del IP y no afecta ni interfiere en ninguna de las competencias autonómicas, pues la definición de

los elementos del tributo (mínimo exento, tarifa, deducciones y bonificaciones) aplicables en el IP son única y exclusivamente los decididos por la Comunidad Autónoma, sin que el ITSGF introduzca cambio alguno; b) que no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE, ya que el ITSGF no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Estado *ex arts.* 133.1 CE (potestad tributaria originaria) y 149.1.14^a CE (competencia exclusiva en materia de Hacienda general).

En el seno de la Comisión Bilateral de las Comunidades Autónomas, se han alcanzado acuerdos en relación con las controversias planteadas sobre el Decreto-ley 4/2022, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras; el Decreto-ley 14/2022, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de Renta Mínima de Inserción Social, bono social térmico y de simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad en Andalucía y la Ley 3/2023, de economía circular de Andalucía. Además, se ha iniciado el procedimiento respecto a la Ley 5/2023 de Función Pública de Andalucía.

El Gobierno autonómico ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, al considerar que no deja margen de desarrollo al legislador autonómico de sus competencias sobre vivienda y que vulnera las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio (art. 56.3 y 5 del Estatuto de Andalucía).

En el marco de las relaciones de colaboración, durante el 2023 se han suscrito ochenta y nueve convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía. Destacan el Convenio con el Ministerio del Interior para la colaboración en materia de programas de intervención para personas con adicciones y formación dirigida al personal de instituciones penitenciarias, con el Instituto de Mayores y Servicios Sociales para la cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad y entre la Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A. y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, para establecer un marco de cooperación en materia de propiedad industrial.

En cuanto a los acuerdos de cooperación interautonómica, el Parlamento autorizó el Convenio de Colaboración con la ciudad autónoma de Ceuta para el traslado de menores migrantes no acompañados. Con este instrumento, se establece el marco regulatorio que permite la derivación e integración de niños y adolescentes en situación de desamparo mientras subsista la crisis migratoria que afecta a la ciudad de Ceuta, cuyos centros se encuentran exceden en más del 50% la capacidad idónea del sistema.

José Luis Bermejo Latre
Universidad de Zaragoza

El carácter triplemente electoral del año 2023 ha cambiado íntegra -pero sosegadamente- el paisaje político de la Comunidad Autónoma de Aragón, escenificando el regreso de la derecha a la mayoría parlamentaria autonómica -y, por lo tanto, al gobierno-, en el contexto de un vuelco también advertido en las entidades locales y sostenido en las elecciones generales. El PP se aseguraba el gobierno de la Comunidad gracias al apoyo insólito de Vox y PAR (conviven los centros-derecha nacional y aragonesista y la derecha radical nacional), formando una coalición asimétrica en la que Vox participa en el más alto nivel de gobierno y PAR se reserva una presencia en el nivel inferior (direcciones generales). Este último partido, colocado en una situación de marginalidad parlamentaria, ha negociado una representación administrativa que puede servirle como impulso para reconstituir una formación histórica que viene sufriendo un deterioro progresivo y una escisión final en tres formaciones (PAR, “Aragoneses” y Tú-Aragón).

Desde un punto de vista financiero, el año 2023 ha sido el marco temporal para la ejecución de un nuevo presupuesto anual expansivo y de récord, con créditos ascendiendo a ca. 8.250 millones de euros, lo que supone un incremento absoluto de 805 millones y porcentual del 10,8% respecto del ejercicio precedente. Como viene siendo habitual, el mayor volumen de gasto ha correspondido al Departamento de Sanidad (ca. 2.500 millones), seguido de Educación, Cultura y Deporte (ca. 1.196 millones) y Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (982 millones), representando todas estas secciones tras cuartas partes del presupuesto. Nótese que el pago al personal es la partida más cuantiosa, importando 2.687 millones de euros, un tercio aproximado del presupuesto. Por el costado de las fuentes de ingresos que sufragan estos gastos, destacan los impuestos directos (ca. 2.146 millones) la deuda (ca. 1.700 millones) y las transferencias de otros entes públicos (2.045 millones), con lo que cabe afirmar la dependencia financiera de la Comunidad Autónoma de recursos ajenos. el importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos cedidos —338 millones de euros, de los que 307 corresponden al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, 27 al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y 4 al IRPF.

1. Actividad político-institucional

Los aragoneses concurren a las urnas en un número muy estimable a lo largo de las varias citas electorales, aunque ligeramente desigual en función del ámbito de los comicios: locales (682.212 votos, 68,7% del censo), autonómicas (678.112 votos, 70% del censo) y generales (708.193 votos, 69'4% del censo).

En cuanto a las elecciones autonómicas, y con la participación más alta desde 2007 (68'9%) el PP obtenía la victoria al recabar 232.700 votos (35,5 %), 193.200 el PSOE (29,5 %), 73.700 Vox (11,3%), 33.500 CHA (5,1%), 33.000 "Aragón Existe" (5%), 26.000 PODEMOS-Alianza Verde (4%), 20.000 IU (3,1%) y 14.000 el PAR (2,1 %). Un análisis político somero de estos resultados califica al PP como claro vencedor de los comicios, debiendo su ventaja a la fagocitación de la práctica totalidad del electorado de C's (que todavía mantuvo la fidelidad de 8.400 votantes). Semejante fenómeno de concentración del voto se ha dado también en la izquierda, a favor de un PSOE que crecía a costa de un Podemos ya reducido a un solo escaño.

La traducción de los resultados de las elecciones autonómicas en escaños es la que sigue: 28 para el PP, 23 para el PSOE, 7 para Vox, 3 para CHA y "Aragón existe" respectivamente y 1 para IU, Podemos-Alianza Verde y PAR respectivamente. De este modo, el parlamento aragonés sigue siendo el más plural del Estado, con ocho partidos sentados en las Cortes de Aragón. La formación del gobierno autonómico se ha simplificado esta vez por cuanto la coalición más asequible fue la natural en la derecha parlamentaria. A pesar de la aparente viabilidad de esta coalición, y acaso también por la abrupta convocatoria elecciones generales el 23 de julio, Jorge Azcón (PP) agotaba los plazos para su investidura, pero logrando un pacto inédito sindicando a socios aparentemente antagónicos (Vox y PAR, alineado éste hasta la fecha con el PSOE a pesar de su filiación de centro-derecha aragonesista). Sin embargo, los apoyos al gobierno han contado con diversos grados de intensidad: Vox se hacía, además de con la presidencia de las Cortes, con la Vicepresidencia primera del Gobierno y el Departamento de Agricultura, mientras que el líder del PAR (Alberto Zapater), aun siendo irrelevante para la investidura, era invitado a apoyarla obteniendo a cambio la colocación de varios exponentes en los segundos niveles de dirección política de la Administración autonómica, concretamente en los mismos o análogos puestos ocupados en anteriores legislaturas con gobierno de coalición PSOE-PAR.

Finalmente, las nuevas Cortes de Aragón designaban como senadores al ex diputado nacional Eloy Suárez (PP) y ya expresidente Javier Lambán (PSOE).

Los resultados electorales y, sobre todo, los pactos postelectorales, han variado también el panorama político en las entidades locales aragonesas, volcando el poder local en la Comunidad Autónoma a favor del PP, que ha obtenido 1.472 concejales con un 36,5 % de los votos (245.000), en tanto que el PSOE ha

obtenido 1.633 concejales con un 29'7 % de los sufragios (200.000), 334 el PAR con un 3% (20.000, cosechados mayoritariamente en la provincia de Teruel). En cuanto a las capitales de provincia, la popular Natalia Chueca accedía a la alcaldía de Zaragoza con una victoria completada gracias al apoyo –gratuito en términos de concejalías de gobierno– de Vox. La división del voto de la izquierda entre tres listas (“Zaragoza en Común”, CHA y Podemos-Alianza Verde) influyó seguramente en la pérdida de un concejal de la primera de las formaciones citadas, de modo que PSOE y Zaragoza en Común solo alcanzaban doce puestos en el consistorio, sin poder contrarrestar los diecinueve de PP y un Vox que doblaba su representación sumando cuatro sillones en el pleno municipal. Por su parte, Lorena Orduna (PP) obtenía holgadamente la alcaldía de Huesca, mientras que Emma Buj (PP) conservaba la vara de mando en Teruel, dándose la circunstancia de que tres mujeres del mismo partido encabezan los Ayuntamientos de las cabeceras provinciales.

El panorama institucional supramunicipal merece una mención específica, en la medida en que el PSOE ha mantenido el control únicamente de la Diputación provincial de Zaragoza, ganando el PP la de Huesca (quebrando veinticuatro años de hegemonía socialista) y recuperando la de Teruel con los apoyos de Teruel Existe y PAR.

En lo que respecta a las elecciones generales del año, cabe destacar una participación notablemente superior a la anterior (980.000 votos frente a 707.000 en 2020). El PP ganaba las elecciones sumando 257.670 votos (un 36%, 12 puntos más que en los comicios precedentes y ca. 90.000 votos más). El PSOE mantenía su posición ganando cinco mil votos, obteniendo hasta 220.464 (31%), y Vox 103.887 votos (12%, con una bajada del 5% y pérdida de ca. 15.000 votos). La traducción de estos resultados en escaños es la que sigue: siete para el PP (gana tres), cuatro para el PSOE (pierde dos), y sendos escaños, ambos por Zaragoza, para Vox y Sumar Aragón (que, en su estreno como coalición de partidos aunque representada por un candidato de CHA, lograba aglutinar al 12,5 % del electorado con 87.000 votos.). Finalmente, se constata la desaparición en el Congreso de los Diputados de la coalición Teruel Existe, que perdía su emblemático diputado al hacerse solo con 20.298 votos (2,9%).

En cuanto al Senado, se invertían también los resultados anteriores al obtener nueve senadores el PP (cinco más que en las anteriores elecciones generales) frente a los tres que mantiene el PSOE, perdiendo Teruel Existe los dos escaños que tenía.

2. Actividad normativa

2.1. *Actividad legislativa*

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido un total de diecisiete leyes, cuatro decretos-ley y tres decretos legislativos, lo que hace una

suma de veinticuatro normas legales. No obstante lo abultado de la cifra con respecto a anualidades anteriores, la nómina de las leyes sustantivas y novedosas se reduce a seis (agricultura social y familiar y patrimonio agrario de la Comunidad, medidas para la implantación y desarrollo de tecnologías *cloud*, cultura de la paz, uso estratégico de la contratación pública, dinamización del medio rural y perros de asistencia), en tanto que otras siete se dedican a modificar leyes vigentes (medidas a favor de las víctimas del terrorismo, urbanismo, juego, sucesiones *mortis causa*, régimen electoral propio, juventud y Corporación Aragonesa de Radio y Televisión), dos operan en el ámbito de los tributos cedidos (la 1/2023, de 26 de enero introduce deducciones autonómicas en el IRPF con motivo de la guerra en Ucrania, mientras que la 16/2023, de 16 de noviembre equipara en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones las uniones de parejas no casadas reconocidas en los Estados miembros de la UE y del EEE), una cambia la denominación oficial de una comarca (eliminando el artículo determinado femenino singular y naturalizando el topónimo “Ribagorza”), y la última del año se destina a aprobar los presupuestos de la Comunidad Autónoma (Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024). Nótese que nada menos que cinco leyes (sendas modificaciones del Código del Derecho Foral de Aragón y de la Ley de Juventud, leyes de uso estratégico de la contratación pública, de dinamización del medio rural y de perros de asistencia) fueron aprobadas en el “pleno escoba” de 30 de marzo, celebrado inmediatamente antes de la disolución de las Cortes previa a las elecciones, con la premura que esta circunstancia refleja y la diferente filiación ideológica que se desprende del cambio de mayoría parlamentaria que sostuvo las posteriores a esa fecha.

Comenzando por las leyes de “puesta al día”, y tratando de poner de relieve únicamente las novedades más notables introducidas en cada norma, hay que dar cuenta de la Ley 3/2023, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 2/1987, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón culmina la reforma estatutaria relativa a la representatividad proporcional de las tres circunscripciones provinciales, adaptándose la ley también a las exigencias derivadas de la facultad del presidente de la Comunidad Autónoma de disolución anticipada de las Cortes de Aragón, eliminándose la previsión de que las elecciones a Cortes de Aragón se celebren necesariamente el cuarto domingo de mayo cada cuatro años.

La Ley 2/2023, de 9 de febrero, modifica el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón para realizar algunos ajustes puntuales que mejoren la operativa de la planificación urbanística en los pequeños municipios, aclarándose algunas discordancias advertidas tras la refundición en 2014 de la ley originaria de 2009. Así, por ejemplo, se recupera la figura de las Delimitaciones del Suelo Urbano como instrumento urbanístico en los municipios sin Plan General de Ordenación Urbana, se suprime la limitación de vinculación de edificaciones a las parcelas edificadas con vivienda en la zona de borde, y se

abrevia temporalmente el régimen transitorio de aplicación a los instrumentos en tramitación para garantizar mayor seguridad jurídica. Por último, se suprime el régimen transitorio de las órdenes de demolición por fijar un plazo distinto y hacer referencia a criterios jurisprudenciales, no garantizando la seguridad jurídica y siendo discordante con el régimen establecido en la Ley.

La Ley 5/2023, de 23 de febrero, modifica la Ley 4/2008 de medidas a favor de las víctimas del terrorismo al objeto de reforzar el sistema de protección y promoción de la dignidad de las víctimas del terrorismo y sus familias, equiparando las indemnizaciones correspondientes a los daños físicos y psíquicos (que la Ley estatal 29/2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo no distingue) y reconociendo prioridad a las víctimas para participar en los programas de formación para el empleo. También se adoptan nuevas distinciones honoríficas y medidas para el reconocimiento y la memoria de las víctimas, y se establecen garantías para la protección de su intimidad e imagen en actuaciones y procedimientos relacionados con el terrorismo, contemplándose el ejercicio de la acción popular por parte de la Comunidad Autónoma en los procedimientos penales seguidos por enaltecimiento o justificación públicos de los delitos de terrorismo y actos de descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas.

La Ley 9/2023, de 23 de marzo, modifica la Ley 2/2000, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón introduciendo una treintena larga de medidas restrictivas para generar un entorno de juego sostenible, seguro, consciente y responsable, frente al incremento de la oferta de nuevos tipos de juego (ruletas electrónicas, apuestas deportivas y bingo electrónico), la difusión del juego *online* y la proliferación de las comunicaciones comerciales conexas a la actividad de juego. Consciente de las repercusiones que tiene el crecimiento de este sector económico en la salud mental colectiva, la ley adopta un enfoque preventivo, informativo y también policial, con el propósito de reducir los efectos negativos del juego y de su publicidad en los menores de edad y las personas incluidas en el Registro del Juego de Prohibidos de Aragón. Así pues, se exige la exhibición de leyendas prohibitivas en los accesos a los locales de juego, se prohíben actividades comerciales que, directamente o indirectamente, supongan una incentivación del juego (tales como la captación o fidelización de clientes mediante bonos, tiempo extra o consumiciones gratuitas), se favorece la recuperación de las personas inscritas en el Registro del Juego de Prohibidos de Aragón, se prohíbe la apertura o ampliación de locales de juego a 500 metros del acceso principal de los centros educativos y establecimientos públicos que realicen actividades de ocio y tiempo libre para menores y jóvenes, se obliga a los locales de juego a disponer de folletos informativos de juego responsable y otros instrumentos informativos, se prohíbe la visibilidad desde el exterior de los juegos autorizados en locales... toda esta batería de medidas, entre otras de carácter limitativo, ceden en importancia ante una medida expresiva de la colaboración interadministrativa propia del Estado autonómico. En efecto, y conforme a la Ley

20/2013, de garantía de la unidad de mercado, y a los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Políticas de Juego, la ley elimina una serie de cargas administrativas innecesarias, suprimiendo la exigencia del documento profesional de las personas que presten servicios en las empresas y locales de juego y flexibilizando la homologación del material de juego, mediante la convalidación de dicho material y de los juegos homologados en otras Comunidades Autónomas, bajo las condiciones fijadas en una oportuna disposición (la adicional segunda).

La Ley 10/2023, de 30 de marzo, modifica el Libro Tercero del Código del Derecho Foral de Aragón, relativo a las sucesiones por causa de muerte para adecuarlo a los nuevos valores sociales en el entorno de la discapacidad jurídica. A tal efecto, se introducen sendas nuevas causas de indignidad (inhibición en la responsabilidad de atención a las personas necesitadas de apoyo para ejercer su capacidad jurídica), se precisa el destino de la masa hereditaria cuando el causante haya estado bajo la tutela de la Administración autonómica o haya residido hasta el fin de sus días en centros de titularidad autonómica; y se extiende el privilegio sucesorio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia a la entidad pública de apoyo a los discapacitados y a los centros residenciales de titularidad del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, otorgándoles a todos ellos preferencia en la sucesión legal intestada de sus usuarios.

La Ley 12/2023, de 30 de marzo, modifica la Ley 6/2015 de Juventud de Aragón. A tal efecto introduce modificaciones en la formulación de los principios rectores de los programas, servicios y actividades para la juventud, precisa las competencias comarcales y municipales en la materia. Se consolida el Observatorio Aragonés de la Juventud como instrumento de seguimiento permanente de la realidad juvenil aragonesa, y se otorga al Consejo Aragonés de la Juventud una nueva naturaleza jurídica (la de corporación de Derecho público) regulándose con detalle, entre otros extremos, las entidades que lo conformarán y sus órganos de gobierno y dirección. Adicionalmente, se recogen en la ley nuevos servicios a cargo del Instituto Aragonés de la Juventud que ya se venían prestando de facto, tales como algunas asesorías prestadas y la oficina de emancipación joven.

La Ley 15/2023, de 2 de noviembre, modifica la Ley 8/1987 de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión para articular la composición del Consejo de Administración (representativo de los grupos parlamentarios) y del Consejo Asesor (representativo de diversos sectores sociales), de modo que la incorporación de un miembro de éste a aquél no desnaturalice su legitimidad democrática que emana de las Cortes de Aragón. Además, y para facilitar la conformación del equipo directivo por parte de la Dirección General, se rebajan las exigencias procedimentales de selección en concurrencia competitiva, permitiéndose la libre elección de sus miembros previa notificación del Consejo de Administración.

El capítulo de las leyes que abordan un tratamiento integral de las materias tratadas comienza con la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de Protección y Modernización de la Agricultura Social y Familiar y del Patrimonio Agrario de Aragón, que pretende constituirse en el marco regulador de las políticas públicas aragonesas en materia de agricultura. La norma parte del reconocimiento de la “agricultura familiar” como modelo típico aragonés a proteger y fomentar, modelo caracterizado por manifestarse en explotaciones de una producción estándar total entre 10.000 y un millón de euros, regidas por sujetos que sean solicitantes de la PAC, ostenten un determinado coeficiente de profesionalidad, estén inscritos en el registro de ejercientes de actividades agrícolas y ganaderas de Aragón, entre otros. A partir de esta caracterización, la ley describe elementos y criterios de preferencia para la adopción de actuaciones públicas de fomento. Dado el evidente riesgo que supone el desarrollo de la ganadería intensiva tanto para la sostenibilidad ambiental como para la económica y social, se ordena el crecimiento de las explotaciones ganaderas disponiendo limitaciones en cuanto a su tamaño y localización, condicionándolas a la capacidad de recepción de estiércoles de los suelos agrícolas del entorno y determinando que las autorizaciones ambientales establecerán responsabilidad solidaria del integrador y del titular en los casos de explotaciones en régimen de integración. Adicionalmente, se actualiza la normativa de apoyo a las inversiones en regadíos, superando el esquema de la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, de los regadíos sociales y del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés, adoptándose un cambio de enfoque financiero centrado en las comunidades de regantes. Además de los regadíos, se regulan distintos procedimientos de reordenación de la propiedad (concentración parcelaria y participación sobre las tierras y otras modalidades) desplazando la legislación de estirpe franquista, incorporando novedades en relación con las zonas regables de interés nacional con un sistema alternativo de financiación y ejecución de obras y una regulación específica en materia de transmisión de tierras reservadas. También se actualiza la normativa del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma y su gestión, tratando de agilizarla permitiendo su aprovechamiento y explotación mediante concesión de hasta 25 años, a modo de banco de tierras orientado preferentemente a jóvenes agricultores. Finalmente, se regula la superficie de las unidades mínimas de cultivo, con el objeto de que las unidades de producción sean competitivas en unos mercados ya globales.

La Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud), pionera en el ámbito europeo y nacional, se pretende impulsar estas soluciones tecnológicas y favorecer la implantación y el desarrollo del ecosistema empresarial de este sector en Aragón. Dada la implantación de la multinacional *Amazon Web Services* y la vocación de la Comunidad de atraer iniciativas de este tipo, la ley trata de allanar la digitalización de los servicios públicos y privados, estableciendo una estrategia del Gobierno de Aragón para el uso de las tec-

nologías *cloud* por parte del sector público autonómico. Una de las medidas estrella de esta estrategia es el diseño de una calificación de “Solución Cloud Certificada de Aragón” para acreditar a los proveedores de tecnología y que puedan ofrecer sus servicios de manera segura y confiable, conforme a la normativa eurounidense de mercados digitales y gobierno de datos. Complementariamente, se prevé el desarrollo de un ecosistema empresarial innovador centrado en las tecnologías *cloud*, la colaboración con los prestadores de estos servicios, la promoción de fondos de capital riesgo para el desarrollo de proyectos de empresas emergentes relacionados con tecnologías en la nube.

La Ley 8/2023, de 9 de marzo, *de Cultura de la Paz en Aragón* desarrolla el mandato del art. 30 del Estatuto de Autonomía y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS número 16), la Ley estatal 27/2005, de 30 de noviembre, de Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz y con un único antecedente similar la Ley catalana 21/2003, de 4 de julio, *de fomento de la paz*. El objeto de esta ley es promover el compromiso de las instituciones y de la sociedad aragonesa con la cultura de la paz, que incluye la educación e investigación para la paz, la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria, la promoción del diálogo, la acción no violenta y la mediación, el diálogo interreligioso e intercultural, la capacitación ciudadana para la diplomacia y transformación pacífica de los conflictos, y la comunicación sobre y para la paz, en coordinación con el resto de administraciones y entidades de ámbito nacional y autonómico. Se trata de una norma pretendidamente identitaria para la Comunidad, que tiene como divisa una tradición esencialista en la que el pacto se erige en instrumento jurídico, político y cívico. Sin embargo, la ley presenta un contenido más bien didáctico y en todo caso no normativo, como señala Pablo de Lora en su ensayo “Los derechos en broma”. El autor la define como un producto del llamado “Estado parvulario”, del cual emanarían las denominadas “leyes santimonia”, definidas como “normas cuyo contenido prescriptivo es escaso, y flota, un tanto indecorosamente, en un mar de proclamas ideológicas variopintas; de buenos propósitos, de descripciones innecesariamente sumarias, y muchas veces falseadas, de los estados de la ciencia; de supuesta exigencia del “derecho internacional y de los “organismos internacionales de derechos humanos”. Esta ley, a la vista de su texto y de sus propósitos, sería un magnífico exponente del género legislativo que, siquiera bienintencionado, denuncia sagazmente de Lora.

La extensa Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (posteriormente modificada por el Decreto-ley 2/2023, de 22 de noviembre) reemplaza a la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, La norma actualiza y completa el desarrollo aragonés de la legislación básica estatal en materia de contratación pública, retomando la experiencia acumulada desde la entrada en vigor de la Ley estatal vigente, bajo la divisa de la contratación pública como instrumento de desarrollo de políticas medioambientales, sociales, de fomento de la innovación y apoyo a

las PYMEs de manera trascendente a la simple satisfacción del objeto de los contratos. A tal efecto introduce la figura del Plan General de Contratación como instrumento definidor de los ejes vertebradores, las líneas estratégicas y las prioridades de las actividades objeto de contratación pública, indicando los principales contratos previstos licitar. También impulsa la planificación de los recursos humanos, orientada a su profesionalización jurídica y técnica, orientada a la supervisión material de la ejecución, fase tradicionalmente postergada por la de preparación. En lo tocante a las denominadas “cláusulas estratégicas” (de naturaleza social y ambiental) se trata de reforzar su seguridad jurídica ofreciendo un muestrario para los órganos de contratación y así aumentar su empleo. Asimismo, se simplifican algunas de las cargas burocráticas que pesan sobre los agentes del sistema de investigación cuando contratan, complementando las singularidades que ya les atribuye la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley 9/2017. Finalmente, se sistematizan las técnicas de racionalización de la contratación y se regula pormenorizadamente la compra pública electrónica y otras herramientas digitales aplicadas a la contratación (por ejemplo, se aclara el funcionamiento práctico de las mesas electrónicas).

La Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, es un ambicioso y extenso texto que aborda uno de los males endémicos y persistentes de la Comunidad: la despoblación rural y los desequilibrios territoriales. A tal efecto, y como fruto del trabajo durante toda la legislatura del Comisionado para el Reto Demográfico del Gobierno de Aragón, se dispone una amplia gama de medidas de discriminación positiva y de mecanismos de promoción, desarrollo y dinamización para garantizar los servicios públicos e impulsar las actividades socioeconómicas en el territorio no capitalino de Aragón. Sin embargo, la ambición de la ley no se refleja en fuerza prescriptiva alguna, ya que su contenido es meramente indicativo u orientador de medidas y acciones, en forma de mandatos al Gobierno de Aragón en muchos sectores, pero pendientes de desarrollo y ejecución real y efectiva. Uno de los hallazgos conceptuales de la ley es el llamado “mecanismo rural de garantía”, un mandato dirigido a la Administración de la Comunidad Autónoma para que impulse y revise todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico adoptando al efecto la perspectiva específica del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, analizando sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural. Por lo demás, se establecen mecanismos de gobernanza, coordinación interinstitucional y con el sector privado (Comisión delegada del Gobierno para la política territorial, Observatorio aragonés de dinamización demográfica y poblacional, y Grupo técnico de dinamización económica y social para el medio rural), se regula pormenorizadamente el denominado “Programa de gestión territorial de dinamización económica y social para el medio rural”, y se indica que el presupuesto de la Comunidad incluirá un anexo específico para que en cada ejercicio se desglose a nivel comarcal el importe destinado a las finalidades

previstas en la norma. La apuesta de la ley por la fiscalidad diferenciada como instrumento de lucha contra la despoblación se aprecia claramente en el mandato al Gobierno de Aragón para que adopte un esquema de incentivos y beneficios fiscales para el acceso a determinados servicios (ocio, cultura, cine, comercio, movilidad, etc.) y el establecimiento de un régimen de específico de los asentamientos de carácter rural, especialmente en los ámbitos de la natalidad, la dependencia, la vivienda y el emprendimiento.

Por último, la Ley 14/2023, de 30 de marzo, de perros de asistencia en Aragón regula las diferentes clases de perros de asistencia, sus requisitos higiénico-sanitarios, el procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de su condición, así como sus centros de adiestramiento. Asimismo, crea el Registro de perros de asistencia y establece los derechos y obligaciones de sus usuarios y propietarios, adiestradores y educadores. Con ello, la ley reconoce la labor que realizan esos perros para con los discapacitados no solo visuales, que encuentran en estos animales una garantía de su derecho de acceso, circulación y permanencia en espacios, instalaciones y establecimientos de uso público. La norma da cumplimiento a lo ordenado por la Ley 5/2019, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, aprovechando la experiencia del Derecho autonómico comparado de los últimos años.

La actividad legislativa ordinaria se ha visto acompañada de la promulgación de normas legislativas de urgente necesidad. Por un lado, la aprobación de sendos Decretos-ley de concesión de subvenciones directas (3/2023, de 15 de diciembre, autoriza una subvención plurianual para 2023 y 2024 a “Stellantis España, S.L.” para el desarrollo de proyectos relativos al vehículo eléctrico y conectado en su emblemática planta de Figueruelas; y 4/2023, de 20 de diciembre, autoriza un préstamo bonificado al balneario Sicilia Jaraba para apoyar su apertura y mantenimiento en 2024 y garantizar su sostenibilidad económica). Distinta naturaleza y mucho mayor ambición e impacto tiene el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón. Este Decreto-ley autonómico se adelanta al legislador estatal trasponiendo normativa europea en materia energética aún pendiente, y anticipando una regulación autonómica completa en la materia. Entre otras muchas medidas de elevado interés técnico-jurídico, cabe destacar la pretensión primordial de crear una “isla energética” de manera que todos los productores y empresas de suministro establecidos en Aragón puedan suministrar electricidad a través de una línea directa que discurra exclusivamente por dicha Comunidad Autónoma a sus propias instalaciones, filiales y clientes, sin las limitaciones territoriales establecidas en la legislación estatal para el consumo de proximidad. Así pues, mediante los “proyectos de generación renovable asociada”, las “redes de distribución cerradas” y las “líneas directas” (ajenas a las redes de transporte y distribución), se trata de potenciar el desarrollo de un pujante sector cuyo crecimiento está fuertemente condicionado por la planificación del sistema a escala estatal y la intervención de instituciones y operado-

res fuertemente asentados. Es probable, por lo tanto, una reacción de las instancias estatales ante una operación de política económica e industrial socialmente legítima, pero jurídica y técnicamente de dudosa viabilidad, dada la configuración del sistema eléctrico.

También resulta significativa la repentina modificación de la Ley 11/2023 de uso estratégico de la contratación pública de Aragón por obra del Decreto-ley 2/2023, de 22 de noviembre, modificación en la que confluyen motivos endógenos (la constatación de la inconveniencia práctica de algunos de sus preceptos) y exógenos (la identificación estatal de aspectos presumiblemente inconstitucionales). Este Decreto-ley se dirige a limitar el ámbito de aplicación subjetivo de la ley a los poderes adjudicadores, así como a flexibilizar algunas reglas para los entes locales (por ejemplo, la obligación de elaborar catálogos de cláusulas estratégicas o la de formar unidades técnicas remedo de las -inviabiles- mesas de contratación). También se revisa la regulación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (régimen de incompatibilidades, suplencia, y períodos de mandato) y de algunos aspectos procedimentales, alterándose algunas reglas aparentemente simplificadoras pero realmente onerosas (por ejemplo, la de constitución de la garantía definitiva como retención de precio, o la preceptiva firma de un convenio con cada administración pública que precise acceder a la base de datos del Registro de Licitadores de la Comunidad). A la postre, la mayoría de los preceptos discutidos por el presidente del Gobierno fueron reformados satisfactoriamente (arts. 15, 30, 39, 43, 86, 88, 114 y 134), según acordaron ambas partes en sede de Comisión Bilateral de Cooperación el 28 de diciembre de 2023.

Finalmente, cabe dar cuenta de la aprobación de una terna de Decretos legislativos promulgación de textos refundidos de leyes ya vigentes (1/2023, de 22 de febrero, de la Ley del Patrimonio; 2/2023, de 3 de mayo, de la Ley de Subvenciones; y 3/2023, de 17 de mayo, de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma).

Gráfico 2. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE..

2.2. *Actividad reglamentaria y estructura administrativa*

A lo largo de 2023 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel, tales como el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón (Decreto 1/2023, de 11 de enero), el Reglamento de los establecimientos de alojamiento turístico al aire libre y alojamientos turísticos singulares (Decreto 35/2023, de 5 de abril), la regulación de la actividad de los distribuidores de seguros y reaseguros privados en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 278/2023, de 5 de diciembre), la regulación de la actividad de las entidades de evaluación de la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios (Decreto 241/2023, de 27 de septiembre), la normativa para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la renovación, expedición, modificación y pérdida del título y carné acreditativos (Decreto 75/2023, de 17 de mayo), la importante modificación de la reglamentación taurina (Decreto 71/2023, de 17 de mayo), el régimen de protección para el cangrejo de río ibérico (*Austropotamobius pallipes*) y su nuevo plan de recuperación (Decreto 60/2023, de 19 de abril), la regulación del procedimiento de reintegro de pagos indebidos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 57/2023, de 19 de abril) y, finalmente, la aprobación del Plan de Vivienda 2022-2025 y el establecimiento de medidas complementarias en materia de rehabilitación energética de viviendas (Decreto 73/2023, de 17 de mayo).

También se han regulado, con una proyección más bien interna, la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón (Decreto 30/2023, de 22 de marzo) y el funcionamiento y régimen interno de las Residencias Juveniles del Gobierno de Aragón (Decreto 39/2023, de 5 de abril), así como los procedimientos y las medidas de aseguramiento de la calidad de las enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 72/2023, de 17 de mayo).

Finalmente, en el capítulo estructural administrativo, cabe destacar, más allá de la lógica reestructuración departamental consiguiente al cambio de legislatura (el Decreto 102/2023, de 12 de agosto desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), la creación y regulación de la Red de Trasplantes de Aragón (Decreto 70/2023, de 3 de mayo), la regulación de la composición, adscripción y funciones de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 74/2023, de 17 de mayo), la Academia Aragonesa de Policías Locales (Decreto 10/2023, de 8 de febrero), el Observatorio de las Migraciones y la Diversidad Cultural en Aragón (Decreto 186/2022, de 28 de diciembre). También era renovada a mediados de octubre la composición de la parte aragonesa de la Comisión Bilateral, nombrándose como miembros permanentes a los titulares de los departamentos de Presidencia, de Desarrollo Territorial, de Economía, de Hacienda y como secretario al Secretario General de la Presidencia.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En cuanto a la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, valga decir que a finales de junio de 2023 se han iniciado en su seno las negociaciones tendentes a resolver las discrepancias relativas a la resolución de las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 4, 5, 6, 7, 12, 13, 19, 22, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 53, 59, las disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley 1/2023, *de impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón*, por las razones apuntadas en la reseña de dicha norma. Nótese, sin embargo, que algunos de los preceptos objetados responden a la necesidad de cumplir el deber de transposición del Derecho eurolandense en diversos aspectos (las “líneas directas” conforme a la Directiva 2019/944 o el régimen de las comunidades energéticas, conforme a las Directivas 2018/2001 y 2019/944).

Ya en las postrimerías del año, la Comisión Bilateral acordaba concluir la controversia planteada resueltas las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 26.2 y 34 de la Ley 7/2023, de tecnologías *cloud*, comprometiéndose la Comunidad Autónoma de Aragón a promover la correspondiente modificación legislativa para precisar que los efectos de la calificación de “Solución Cloud Certificada de Aragón” en los procedimientos de contratación del sector público de Aragón ni son excluyentes de otros medios de prueba de la solvencia técnica de las soluciones de almacenamiento en la nube ni se pueden predicar al margen de la legislación básica de contratos del sector público. Por su parte, en relación con el otro precepto impugnado por el presidente del Gobierno, el ejecutivo aragonés se plegaba a promover la oportuna modificación legislativa para precisar que en los planes de estudios de las enseñanzas universitarias la función de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma se ceñirá a impulsar o fomentar en los mismos la inclusión de materias relacionadas con las tecnologías en la nube. Contemporáneamente, se resolvían las discrepancias competenciales relativas a la Ley 6/2023 del patrimonio agrario de Aragón, comprometiéndose el Gobierno aragonés a promover la modificación de los arts. 14, 18, 50 y 53 de la ley para excluir su aplicabilidad a los proyectos e infraestructuras públicas de regadío de competencia estatal, y restringir la aplicación del sistema alternativo de financiación de obras de regadío en zonas regables de interés general al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, y en línea con lo apuntado más arriba al reseñar las normas legislativas de urgencia, la Comisión Bilateral de Cooperación acordó el 28 de diciembre dar por bueno el Decreto-ley 2/2023 como vehículo de las reformas exigibles para resolver las discrepancias manifestadas por el Gobierno estatal frente a la Ley 11/2023 de uso estratégico de la contratación pública de Aragón. Adicionalmente, se acordó en dicha sede la necesidad de abundar en la reforma de la citada ley, a lo que se comprometió el gobierno aragonés en relación con varios aspectos puntuales,

Por lo demás, cabe dar noticia de la STC 3/2023, de 9 de febrero, que declaraba la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el art. 10.8 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, habiendo sido anulado el precepto legal citado por la STC 70/2022, de 2 de junio.

Ficha institucional

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 67

Composición:

PP: 28

PSOE: 23

Vox: 7

Chunta Aragonesista: 3

Aragón existe: 3

Podemos-Alianza verde: 1

Partido Aragonés: 1

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa:

Presidenta: Marta Fernández Martín (Vox)

Vicepresidente Primero: Ramón Celma Escuin (PP)

Vicepresidenta Segunda: Elisa Sancho Rodellar (PSOE)

Secretario Primero: Gerardo Oliván Bellosta (PP)

Secretario Segundo: Carlos Pérez Anadón (PSOE)

Estructura del gobierno:

Presidente: Jorge Azcón Navarro (PP)

Vicepresidente primero y Consejero de Desarrollo Territorial, Despoblación y Justicia: Alejandro Nolasco (Vox)

Vicepresidencia segunda, Portavocía del Gobierno y Consejera de Economía, Empleo e Industria: Mar Vaquero Periañez (PP)

Consejera de Presidencia, Interior y Cultura: Tomasa Hernández Martín (PP)

Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística: Octavio López

Rodríguez (PP)

Consejero de Hacienda y Administración Pública: Roberto Bermúdez de Castro (PP).

Consejera de Educación, Ciencia y Universidades: Claudia Pérez Forniés (PP)

Consejero de Medio Ambiente y Turismo: Manuel Blasco Marqués (PP)

Consejera de Bienestar Social y Familia: Carmen Marín Susín Gabarre (PP).

Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Ángel Samper Secorún (Vox)

Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento: María Díaz (PP).

Consejero de Sanidad: José Luis Bancalero Flores (PP)

Tipo de gobierno: de coalición apoyado por mayoría parlamentaria (PP, Vox y PAR): 35 diputados

Composición del gobierno: PP y Vox.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza: La investidura se produjo el 23 de agosto de 2023.

Mociones de reprobación: No ha habido.

Reformas del Reglamento parlamentario: No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario: No ha habido.

Ficha de resultados de las elecciones autonómicas para el comentario de comunidad

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CORTES DE ARAGÓN				
	Resultados 2023	Variación 2023-2019	67 Diputados	
Participación	68,89	2,73		
Abstención	31,11	-2,73		
	% s/votantes		2023	2023-19
PP	35,55	14,68	28	+12
PSOE	29,51	-1,32	23	-1
VOX	11,25	5,17	7	+4
Aragón existe	4,99	--	3	+3
PODEMOS- Alianza verde	3,98	-4,13	1	-4
CHA	5,11	-1,15	3	=
IU	3,10	-0,22	1	=
PAR	2,10	-2,98	1	-2

1. Actividad político-institucional

En 2023 resulta ineludible la referencia electoral, sin olvidar otras cuestiones destacables.

Solo el presidente Barbón repitió como cabeza de lista en las elecciones autonómicas. La coalición de centro-derecha pretendida por el candidato del Partido Popular (PP, Diego Canga, no salió adelante. Foro y Ciudadanos (Cs) concurrieron con Adrián Pumares y Manuel Iñarra respectivamente al frente, sin que Cs pudiera evitar que algunos de sus cargos, entre ellos su Coordinador, acabasen en las listas Populares. Vox, por su parte, designó a Carolina López. El candidato de Convocatoria por Asturias fue Ovidio Zapico, Coordinador general de Izquierda Unida (IU). En este caso la elaboración de la lista no se libró de tensiones, al ser desplazado del número tres Díaz Rañón de IU por González Vegas de Más País; Díaz Rañón y otros miembros de la candidatura por IU acabaron renunciando a integrarse en ella. En Podemos siguieron las disputas. El Consejo ciudadano, y no la Asamblea ciudadana como querían los críticos, nombró a Rafael Palacio Coordinador interino por la baja médica de Sofía Castañón. Antes de las elecciones varios altos cargos fueron expulsados del partido, entre ellos Daniel Ripa, exsecretario general y portavoz parlamentario, que se negó a entregar el acta de diputado autonómico. La Dirección de Podemos Asturias y Covadonga Tomé, que encabezaba la candidatura a la Junta, mantuvieron continuas discrepancias, con amago de renuncia de esta última si excluían de la lista electoral, como así acabó pasando, a Jorge Fernández, uno de los sancionados disciplinariamente, y no respetaban el resultado de las primarias. Ya en septiembre Sofía Castañón dimitió, siendo sustituida por un equipo técnico hasta febrero de 2024. A Tomé, entre otros, se le abrió expediente, se la suspendió de militancia y se la expulsó a finales de diciembre por cuestionar públicamente las actuaciones de la Dirección y por tomar decisiones, siendo ya diputada, sin el visto bueno del partido.

La campaña se desarrolló sin incidencias. A modo de breve resumen, en las autonómicas triunfo del PSOE, aunque necesitando a otras fuerzas para asegurar la estabilidad del futuro Gobierno, fuerte avance de la derecha con gran subida de los Populares y desplome de Cs y de Podemos. De 7 partidos se pasó a 6 fuerzas políticas en la Junta General, con un bipartidismo más cla-

ro. Los datos así lo evidencian. Los electores del CERA, el 12,8% del total, no fueron esta vez decisivos; votaron 7.329, aproximadamente el doble que la vez anterior, consiguiendo el PSOE 2.431 y el PP 2.131 votos.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: PRINCIPADO DE ASTURIAS

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	56,85	+1,73		
Abstención	43,15	-1,73		
	% s/votantes		2023	2023-19
PSOE	35,96	+1,03	19	-1
PP	32,13	+14,78	17	+7
Vox	9,95	+3,58	4	+2
Convocatoria por Asturies IU-Más País- IAS	7,48	+0,93	3	+1
Podemos	3,86	-7,07	1	-3
Foro	3,60	-2,86	1	-1
Ciudadanos	0,91	-12,93	0	-5

En las elecciones municipales, el PP logró la victoria en Oviedo y en general tuvo una importante mejora en votos y concejales. El PSOE consiguió la alcaldía de Avilés gracias a su acuerdo con Cambia Avilés, aunque perdió la de Gijón, pese a ser el más votado, que recayó en la presidenta de Foro al pactar con el PP y con Vox. La alianza con este último fue controvertida y provocó dimisiones en Foro, pero duró poco, rompiéndose en octubre. En el cómputo total los Socialistas bajaron en votos, pero dominaron en número de concejales y alcaldías, 42, frente a las 16 del PP, 9 de IU, 4 de Foro y 7 de independientes.

Respecto de las elecciones generales, Foro, a la vista de sus resultados en las autonómicas, por primera vez no participó. Los Socialistas elaboraron sus listas con cierta polémica. Barbón negó presiones de la Federación socialista asturiana (FSA) en las primarias. Francisco Blanco, secretario de Industria y Pymes del Gobierno de España, se mostró crítico y, siendo el tercero más votado, renunció a ir en el cuarto puesto al Congreso, quedando sin representación la numerosa agrupación de Gijón. Adriana Lastra, número uno de la lista al Congreso, seguida de Roberto García Moris, no fue elegida en primarias, sino designada por la Ejecutiva y ratificada por el Comité auto-

nómico, que también ratificó unánimemente las candidaturas al Congreso y al Senado, figurando en esta última María Fernández, Fernando Lastra y M^a Jesús Álvarez. En el PP las listas combinaron representantes de distintos sectores del partido y no incluyeron nombres vinculados a Oviedo, situando a la cabeza de la del Congreso a Esther Llamazares, seguida de Mercedes Fernández y Silverio Argüelles, mientras que en la del Senado aparecían Pablo González, Teresa Mallada y José Manuel Fernández. Vox presentó como número uno al Congreso a José M^a Figaredo y Sumar a Rafael Cofiño, responsable de la Dirección general de salud pública durante la pandemia. Con una alta participación, el PP obtuvo tres escaños al Congreso, uno más que en las anteriores; el PSOE dos, uno menos, y Sumar y Vox uno respectivamente. En el Senado, tres senadores para el PP, los mencionados, y una para el PSOE, María Fernández. Antes de las autonómicas Guadalupe Casanova sustituyó como senadora por Asturias a Francisco Blanco, que renunció al acta parlamentaria tras ser nombrado secretario de industria y Pymes. Después de las elecciones los senadores elegidos por la Junta fueron Enrique Fernández (PSOE) y José Manuel Rodríguez (PP).

En el ámbito institucional autonómico, a la presidencia de la Junta General accedió el exvicepresidente del ejecutivo anterior, el socialista Juan Manuel Cofiño, con el apoyo de los Socialistas, IU y Foro, absteniéndose Podemos. La vicepresidencia primera la ocupó la socialista Celia Fernández, la vicepresidencia segunda el Popular José Agustín Cuervas-Mons; la secretaría primera, Delia Campomanes de IU, gracias a que el PSOE le cedió uno de sus puestos, y la secretaría segunda la Popular Pilar Fernández, ya que el PP no dejó uno de sus puestos a Vox, que quedó fuera de la Mesa al igual que Foro y Podemos. Se formaron 5 grupos parlamentarios, el Socialista (Dolores Carcedo, portavoz), el Popular, (Diego Canga, portavoz; sustituido luego por Álvaro Queipo), Vox (Carolina López, portavoz), Convocatoria por Asturias IU, Más País, IAS (Ovidio Zapico, portavoz; sustituido por Javier González Vega) y el grupo mixto, integrado por el diputado de Foro y la diputada de Podemos, que rotarán semestralmente en la portavocía.

Desde el inicio quedaron claras las aspiraciones de Convocatoria por Asturias de formar parte de un gobierno de coalición. Podemos en un principio también mostró su disponibilidad al diálogo, pero su división interna generó recelo. La investidura se fijó los días 18, 19 y 21 de julio, justo antes de las elecciones generales, en lo que algunos quisieron ver una maniobra estratégica. Canga, líder del PP, aunque había barajado presentarse, desistió concurrir para que, según dijo, los Socialistas no necesitasen los votos de IU y gobernasen en solitario; sus nulas opciones, al haber anunciado Foro que no votaría ni a Canga ni a Barbón, y la proximidad de las Generales también pudieron influir en la decisión. Así todo para los Socialistas Convocatoria por Asturias era su socio preferente, ya no para lograr la investidura, sino la gobernabilidad, y continuaron las negociaciones sin que antes de la votación se cerrara el gobierno de coalición. A nada se llegó con Podemos; su diputada

hasta el último momento no se decantó por votar a favor de Barbón, como quería la dirección del Partido, manteniendo la incógnita de si saldría elegido en primera o en segunda votación. Al final resultó investido presidente en primera por mayoría absoluta con los 23 votos a favor de los diputados Socialistas, de Convocatoria por Asturias y de Podemos y la abstención de los Populares, de Vox y de Foro, pues, recordemos, en Asturias no cabe votar en contra. En su discurso de investidura fue proclive al acuerdo con la izquierda, aunque abierto al diálogo con todos sobre cuestiones estratégicas, centrándose sus propuestas en la denominada “revolución verde”, en el medio rural, en mejoras en el estado social –planes de atención primaria, salud mental y reducción de listas de espera, programas para mayores y atención residencial más humanizada, gratuidad escuelas de 0 a 3, políticas de vivienda e igualdad-, en cultura e identidad y en impulso demográfico. También anunció la aprobación o modificación de leyes como la de ciencia, montes y prevención de incendios, servicios sociales, infancia y adolescencia, garantía de derechos y libertades para personas LGTBI, empuje demográfico o la reforma de la ley de uso y promoción del asturiano ante la difícil oficialidad. “Continuista”, “autocomplaciente”; “falto de ambición” fueron algunos de los calificativos que mereció el discurso para la oposición, frente a la “claridad”, “precisión” y “realismo” que aplaudieron los Socialistas. Quizás lo más destacable fue que PP y Foro, aunque con desconfianza, no se cerraron a futuros pactos.

Ratificado por sus militantes, los Socialistas (94,7%) y Convocatoria por Asturias -IU-Más País-IAS- (93,4%) llegaron a un acuerdo para formar un gobierno de coalición sobre 36 puntos. Entre ellos, aprobación de la ley de impulso demográfico, consenso económico y social sobre líneas de acción de la legislatura, empleo de calidad, políticas transversales y perspectiva de género en todas las acciones con atención a la lucha contra la violencia machista, construcción de la macroregión del arco atlántico y exigencia del corredor noroeste, planificación e implantación de energías renovables, defensa de la alianza por las infraestructuras, sistema tributario redistributivo y progresivo para asegurar los servicios públicos, igualdad de oportunidades, cooperación institucional entre administraciones, impulso de la ley de ciencia, desarrollo equilibrado de campus universitarios, cambio en la organización de los servicios sociales, ley del tercer sector, liderazgo en atención primaria y enfermería especialista familiar y comunitaria, plan de reducción listas de espera, pacto y ley de salud mental, abordar la soledad de los mayores, calidad educativa, innovación y excelencia, consolidación área metropolitana, acceso a vivienda asequible, desarrollo de la ley de calidad ambiental, plan de gestión de residuos y de calidad del aire, turismo sostenible, pacto por el medio rural, plan de apoyo al comercio de proximidad, fijación del nivel de equipamiento comercial adecuado a la población, compromiso con la cultura y lengua asturiana y con la reforma estatutaria para reconocer oficialidad, eliminación de la censura, participación de los jóvenes en el desarrollo socioeconómico y cultural, ley de garantía de derechos LGTBI, desarrollo de la ley para recu-

perar la memoria democrática, programas de acogida de inmigrantes que favorezcan su inclusión y cumplimiento del plan de desarrollo de la asturianía.

Tras su toma de posesión el presidente Barbón dio a conocer el Gobierno de coalición, con novedades no solo en los nombres, sino en su organización y competencias. Diez Consejerías, como en la anterior legislatura. Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, reto demográfico, igualdad y turismo, Gimena Llamedo, exvicesecretaria general de organización de la FSA. Consejería de Hacienda y Fondos europeos, Guillermo Peláez. Consejería de Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y Derechos ciudadanos, Ovidio Zapico, coordinador de IU, que asumirá además áreas como memoria histórica, agenda 2030, participación, LGTBI, consumo y juventud. Consejería de ciencia, empresas, formación y empleo, Borja Sánchez, que se mantiene en el cargo, ampliando sus competencias al unirse ciencia y empresa. Consejería de Salud, Concepción Saavedra, independiente, exgerenta del SESPA. Consejería de Educación, Lydia Espina, que repite en el puesto. Consejería de Transición ecológica, industria y desarrollo económico, Nieves Roqueñí, independiente, exviceconsejera de medio ambiente y cambio climático. Consejería de fomento, cooperación local y prevención de incendios, Alejandro Calvo, exconsejero de medio rural y cohesión territorial. Consejería de Medio rural y política agraria, ahora desvinculada de infraestructuras, Marcelino Marcos, expresidente de la Junta general. Consejería de Derechos sociales y bienestar, Melania Álvarez, que continúa, viendo reducidas las competencias de su área. De Presidencia dependerá ahora cultura, deportes y política lingüística.

A pesar del pacto de gobierno Convocatoria por Asturias mostró pronto algunas discrepancias por la concesión de la Medalla de Asturias a la Princesa Leonor, la ecotasa turística, la negativa a cambiar la ley ambiental o el anuncio unilateral de rediseñar el mapa de parques eólicos para que tengan presencia en el área central.

Del lado de la oposición hubo novedades en octubre. Diego Canga, líder del PP, abandonó la política por razones personales, renunciando a su acta de diputado en la Junta, donde fue sustituido por Pedro de Rueda, y con ello a la portavocía del Grupo, asumida por Álvaro Queipo. Días antes el PP había anunciado la convocatoria del esperado Congreso autonómico del partido, que desde el 2017 no se celebraba, en el que Canga no podría concurrir como candidato al no llevar un año afiliado. El Congreso tuvo lugar a mediados de noviembre y el Secretario general del PP asturiano Álvaro Queipo fue el elegido para ponerse al frente del PP.

Por último, otros hechos incidieron, y no siempre para bien, en el clima político y social. En materia de infraestructuras, tras décadas de complejas obras y continuos retrasos, el último a comienzos del 2023, por fin se abrió a finales de noviembre la variante de Pajares; la llegada del AVE se considera una gran oportunidad para el desarrollo económico. La otra cara de la moneda son las cercanías. El ocultamiento de un error de medición de

túneles y convoyes de vía estrecha provocó la dimisión del presidente de Renfe y de la secretaria de Estado de transporte y la consiguiente compensación en número de trenes a entregar ya en 2026, mejoras de frecuencias y tiempos de viaje. En materia medioambiental, Asturias sufrió en marzo/abril la mayor ola de incendios de su historia, con más de 40 concejos afectados y 32.000 hectáreas calcinadas. La fiscalía abrió diligencias para esclarecer su origen y hubo detenciones. Ante estos hechos y las críticas de organizaciones agrarias, ecologistas y oposición, el Gobierno anunció un plan de choque contra el fuego. El descontento del medio rural se ha reflejado en importantes concentraciones, reclamando medidas que resuelvan su pérdida de poder adquisitivo y el cierre de explotaciones. En el ámbito sanitario las tensiones se atajaron con la firma de acuerdos Principado-sindicatos que, entre otras medidas, mejoraron las retribuciones de las guardias y la ratio de pacientes diarios por médico en centros de salud. En lo industrial, se aprobó la ayuda del Gobierno de España con cargo al PERTE de 450 millones, que permitirá a Arcelor Mittal iniciar la descarbonización. El proyecto de horno híbrido eléctrico de Gijón ya recibió el visto bueno de la empresa, a falta de darlo al horno de reducción directa de mineral de hierro; se anuncian recortes de 400 empleos. También en otro plano hubo novedades en temas de corrupción. En primer lugar, la Audiencia Nacional absolvió a todos los acusados del “Caso Musel”, excargos públicos y directivos de constructoras y de la UTE Dique Torres, que ejecutaron la ampliación del puerto de Gijón, por falta de pruebas de actuación ilícita. En segundo lugar, un informe del Tribunal de Cuentas sobre las ayudas a la reactivación de las comarcas mineras constató irregularidades en la construcción del geriátrico del Montepío de la minería y cuestionó la gestión de subvenciones por el Instituto para la reestructuración de la minería del Carbón y desarrollo alternativo de las cuencas.

2. Actividad normativa

Gráfico 3. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

Ante la escasa actividad legislativa durante la pasada legislatura se intentó apurar sus últimos meses aprobando algunas iniciativas pendientes; imposible ya todas. En la nueva legislatura poco que reseñar, salvo la presentación del proyecto de ley de impulso demográfico y de dos proposiciones de ley del Grupo Popular, de mecenazgo y de modificación del Decreto Legislativo 2/2014 en relación al impuesto de sucesiones y donaciones, y la aprobación de la Ley de Presupuestos.

Las leyes aprobadas en 2023 fueron las siguientes: Ley 1/2023, de 15 de marzo, de calidad ambiental (BOPA N° 58, de 24 de marzo); Ley 2/2023, de 15 de marzo, de empleo público (BOPA N° 58, de 24 de marzo); Ley 3/2023, de 29 de marzo, de medidas para el impulso de la economía del dato (BOPA N° 71, de 14 de abril) y Ley 4/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2024 (BOPA N° 248, de 29 de diciembre).

La Ley 1/2023 fue polémica hasta el final, aprobada por los Socialistas con el apoyo del PP y Cs, la abstención de Foro y los votos en contra de Podemos, Convocatoria por Asturias y Vox. Como señala su Preámbulo, pretende mejorar una deteriorada calidad ambiental con “medidas preventivas y correctoras”, “instrumentos voluntarios”, “políticas públicas de impulso” y “regulaciones detalladas de los procedimientos de intervención ambiental” autonómica y local, garantizando el acceso a la información y la participación pública. Destaca la simplificación de algunos procedimientos, reservando la autorización previa a actividades e instalaciones de elevada o moderada incidencia ambiental y la declaración responsable ambiental a aquellas de incidencia mínima. Al estar involucradas varias Administraciones deben regir principios como los de información mutua, cooperación y colaboración, siendo reforzada la competencia municipal. Igualmente cabe mencionar el uso de la fiscalidad para gravar actividades con impacto negativo y la compra pública verde. La Ley no se olvida tampoco del control, inspección y régimen disciplinario ambiental.

La Ley 2/2023 busca actualizar el empleo público sobre todo en la Administración autonómica y en el sector público del Principado. Señala las clases de personal empleado público y sus funciones, prevaleciendo el modelo funcionarial. También se ocupa del régimen del personal funcionario interino; de la adquisición de la condición de personal funcionario de carrera y personal laboral fijo mediante un proceso selectivo conforme a los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad; del personal directivo profesional, con rango de Subdirección general y número limitado, por regla general funcionarios de carrera del Grupo A, subgrupo A1 y solo excepcionalmente personal laboral con contrato de alta dirección y cuya provisión, para mejorar la ejecución de las políticas públicas, se hará respetando los principios de mérito, capacidad, publicidad y concurrencia; así como del personal eventual. Las competencias relevantes en empleo público se asignan al Consejo del Gobierno y al consejero al que le corresponda esta materia, sin

perjuicio de las que asuma el consejero encargado de temas presupuestarios, dejando otras específicas en manos del Director General de empleo público y de los Secretarios Generales técnicos. Se creará una Comisión de ordenación de recursos humanos, órgano de coordinación, consultoría y asesoramiento en políticas de gestión de personal, y un Plan de Ordenación de Recursos Humanos para asegurar una mayor eficacia. En lo relativo a oferta de empleo público, respetando la normativa básica, se convocarán por lo general las vacantes cubiertas por interinos; convocatoria y resolución deberán moverse en un plazo de tres años. La Ley ordena cuerpos y escalas teniendo en cuenta los principios de eficacia y eficiencia. También regula los procedimientos de selección y la provisión de puestos de trabajo, limitando la libre designación y estableciendo fórmulas que reduzcan la discrecionalidad, y aclara las situaciones administrativas. Dedicar un título a derechos y deberes, con especial atención a la carrera y promoción interna horizontal y vertical; habrá una evaluación de la conducta profesional, rendimiento o logro de resultados con incidencia en la carrera horizontal, provisión de puestos, formación y retribuciones complementarias. Remite a la normativa estatal en retribuciones básicas, jornadas, permisos y vacaciones; regula el teletrabajo y prevé planes de igualdad. Los deberes se regirán por códigos de conducta. Por último, la Ley concluye con el régimen disciplinario, que pretende “desterrar la sensación pública de impunidad administrativa en la vigilancia y el control de la actividad de las personas que integran la función pública”.

El crecimiento del sector tecnológico lleva a la Ley 3/2023 a impulsar la llamada economía del dato. Se expande el objeto social del gestor GITPA, sumando ámbitos emergentes –ciberseguridad, inteligencia artificial, *big data*...-, sin olvidar la explotación de centros de difusión de TDT y acceso a banda ancha propiedad del Principado. Además, la Ley opera sobre el uso del dominio público viario en la instalación de infraestructuras y redes públicas de comunicación electrónica para facilitar su expansión y asegurar el servicio y establece “un régimen específico del canon por ocupación o uso especial del dominio público viario” y “tarifas reducidas para fomentar el despliegue en zonas aisladas” y así luchar contra el despoblamiento y asegurar la cohesión territorial.

La Ley de Presupuestos para el 2024 salió adelante con los votos de Socialistas, Convocatoria por Asturias y también de Podemos, gracias al nivel de “inversión social”, y de Foro, por “pragmatismo”, al valorar positivamente las deducciones fiscales y las ayudas a autónomos y lograr abortar un polémico proyecto de intercambiador de transporte en Gijón. Las enmiendas a la totalidad de los Populares y de Vox, en desacuerdo con la “subida impositiva” y de gasto, fueron rechazadas y de las 206 enmiendas parciales presentadas no prosperaron las 168 del PP, sí las restantes, una de Foro y 37 fruto de pactos entre Socialistas-Convocatoria por Asturias con Podemos y/o con Foro. El proyecto de presupuesto llegó a los 6.348 millones, superando en un 6,3% el del año pasado. De ellos 993,5 son para “inversión productiva”

y 4.107 para “inversión social”, un 64,5% del total, destacando los 2.335 millones para Sanidad, con impulso a la atención primaria y a la salud mental, 1.065 para Educación y 697 para Derechos sociales, con refuerzo a la ayuda a domicilio, vivienda y subida del salario social. Preocupa la ejecución del Presupuesto a la vista de las dificultades constatadas en estos últimos años.

Además, fue aprobada la reforma del Reglamento de la Junta General (BOPA N° 70, de 13 de abril), que en realidad supuso la sustitución del Reglamento de 1997. Recoge prácticas ya existentes e incorpora algunos cambios importantes: referencia sin detalles a la participación ciudadana en la actividad de la Cámara; posibilidad de indemnización de transición a los parlamentarios al fin del mandato; suspensión automática de los diputados en caso de prisión provisional y pérdida de la condición de diputado por la causa del art. 6.2 b) LOREG; designación en escrito separado del portavoz de grupo por mayoría de sus miembros; posible limitación por la Mesa y la Junta de portavoces de facultades y medios del Grupo mixto si tiene un número inferior al exigido o hay transfugas; posible formación de agrupaciones parlamentarias en el grupo mixto; composición equilibrada por razón de sexo en las Mesas cuando una formación tenga más de un puesto; pérdida de miembro de las Mesas en caso de abandono o expulsión del Grupo parlamentario; regulación de Comisiones de investigación y Comisiones de estudio y suma de los grupos de trabajo e intergrupos parlamentarios a la organización de la Cámara; potenciación de sesiones y voto telemático; simplificación de debates parlamentarios; limitación de las ampliaciones de plazos a una vez y no por más de otra por regla general; obligatoria congruencia de enmiendas parciales; neutralización por la Mesa del veto presupuestario infundado del Gobierno; comparecencia de los proponentes de una iniciativa legislativa municipal o popular en Comisión para informar sobre ella antes de su toma en consideración; debate inicial obligatorio de fijación de cuantías globales en materia presupuestaria; regulación del debate de investidura del presidente del Principado, de la moción de censura y de la cuestión de confianza con remisión para lo demás al Estatuto y a las leyes; inclusión de preguntas de especial actualidad en el Pleno; simplificación del procedimiento de autorización de convenios con otras Comunidades y regulación de la participación en el sistema de alerta temprana.

Por último, aunque la mayoría de Decretos aprobados tienen que ver con el proceso electoral, la reestructuración y organización de Consejerías o con ceses y nombramientos, cabe destacar otros que regulan el Estatuto de los expresidentes del Principado (Decreto 42/2023, de 21 de julio. BOPA N° 146, de 31 de julio); el teletrabajo en la Administración autonómica (Decreto 9/2023, de 3 de febrero. BOPA N° 29, de 13 de febrero); el desarrollo de la Ley asturiana de memoria democrática (Decreto 14/2023, de 17 de febrero. BOPA N° 40, de 28 de febrero); la coeducación en el sistema educativo asturiano (Decreto 30/2023, de 28 de abril. BOPA N° 90, de 12 de mayo); el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y sus prestaciones

(Decreto 4/2023, de 27 de enero. BOPA N° 25, de 7 de febrero); el reconocimiento de la condición de familia monoparental (Decreto 19/2023, de 10 de marzo. BOPA N° 55, de 21 de marzo); los establecimientos hoteleros (Decreto 18/2023, de 2 de marzo. BOPA N° 50, de 14 de marzo); los espacios integrados para uso turístico (Decreto 23/2023, de 16 de marzo. BOPA N° 60, de 28 de marzo); la modificación de la ordenación de albergues turísticos (Decreto 68/2023, de 11 de agosto. BOPA N° 166, de 29 de agosto); la modificación del Reglamento de policía sanitaria mortuoria (Decreto 69/2023, de 11 de agosto. BOPA N° 166, de 29 de agosto) o el Decreto que aprueba las bases para asignar las aportaciones del fondo extraordinario de solvencia financiera municipal previsto en la Ley de Presupuestos para 2023 (Decreto 33/2023, de 19 de mayo. BOPA N° 99, de 25 de mayo).

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En enero Asturias, Galicia y Castilla y León, tras una “cumbre” conjunta, realizaron una declaración institucional señalando sus objetivos compartidos y las líneas de actuación que reclaman para impulsar el corredor ferroviario atlántico del noroeste en igualdad con el del mediterráneo. Ya en marzo los presidentes de Asturias, Galicia, Cantabria y el País Vasco acordaron institucionalizar un grupo de presión en defensa de sus intereses, ampliarlo con un foro de agentes económicos y sociales y extenderlo a otras Comunidades, para activar el eje atlántico, la conexión con Francia y un corredor de hidrógeno conectado a este país. El Comisionado del corredor atlántico fue presentado.

En cuanto a convenios se han suscrito 61 con el Estado, 56 bilaterales, 33 con el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico muchos de mejoras o de nuevas infraestructuras, y 5 “multilaterales” sobre temas diversos: actuación coordinada en materia de acción humanitaria, formación, red de información educativa o colaboración científico-técnica en computación cuántica.

Se constituyó una comisión bilateral de cooperación del art. 33.2 LOTC para resolver discrepancias sobre la Ley de calidad ambiental que el Gobierno de España ve inconstitucional, entre otras cuestiones, en lo que respecta a la declaración responsable ambiental y a la “fiscalidad ambiental”.

Poco que contar en el ámbito de la jurisdicción constitucional. En realidad, la Sentencia más destacable en relación al Principado, la STC 77/2023, de 20 de junio, tuvo lugar en el marco del amparo. La Comisión de investigación sobre la gestión/actividad de la empresa pública GITPA y su Dictamen, aprobado por el Pleno de la Junta General, lesionaron la presunción de inocencia de la recurrente, debido tanto a las preguntas y observaciones formuladas en el proceso indagatorio como a la imputación en las conclusiones no solo de “irregularidades”, sino de “infracciones del ordenamiento jurídico

con trascendencia penal”. Ni pueden confundirse las investigaciones parlamentaria y judicial, ni los juicios y exigencias de responsabilidades políticas con los jurídico-penales. De apreciar que los actos pueden ser “constitutivos de delito” a la Comisión solo le cabe “dar cuenta... a los órganos de la jurisdicción penal para su adecuada investigación y enjuiciamiento”.

1. Actividad político-institucional

Las dos confrontaciones electorales que han tenido lugar de forma prácticamente sucesiva han venido a marcar sin la menor duda la impronta de este año. Celebradas las elecciones autonómicas y locales a finales de mayo cuando estaban previstas a los cuatro años de las anteriores (2019), a los pocos días, y de forma anticipada con la consiguiente disolución de las Cortes, se convocaron elecciones generales que se celebrarían ya avanzado el mes de julio. Forzoso es referirse ahora a estos dos capitales acontecimientos y darles el protagonismo que les corresponde dentro de este *Informe*.

En las elecciones autonómicas y locales le cabe al elector canario introducir hasta cuatro papeletas en las urnas (en 2019 fueron cinco, porque se acumularon a ellas las europeas), valga recordarlo, ante todo, ya que se trata de una de las particularidades más destacadas del régimen electoral del archipiélago canario.

Rige un sistema de doble lista ya de entrada en el propio ámbito autonómico, porque a las (7) circunscripciones insulares se suma una circunscripción regional desde la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía en 2018. El PSOE en esta ocasión volvió a ser la lista más votada (aunque por islas ganaría solo en Lanzarote y Gran Canaria) y obtuvo 23 escaños (aunque perdió 2 respecto de las anteriores, en Tenerife y Fuerteventura), pero no bastó para mantener el gobierno. Si bien CC, con 20 escaños, prácticamente repitió sus resultados, el PP aumentó su representación a 15 (en las anteriores había obtenido 11: pese a ello se mantuvo en tercera posición), así que entre estas dos fuerzas políticas alcanzaban la mitad de la Cámara (35 de 70 escaños); con lo que sellaron la formación de un gobierno de coalición al que se sumó enseguida ASG (Agrupación Socialista Gomera) con sus 3 escaños (los mismos que tenía antes).

Más allá de estas oscilaciones resultó aún más decisivo para que se produjera el cambio de gobierno la caída de Podemos, que dejó de tener representación en la Cámara. Por lo demás, en lugar de los que tenía esta formación fue Vox la que vino a obtener su mismo número de escaño (4); de modo que lejos está de formar un bloque compacto lo que la actual mayoría parlamentaria (38 escaños) tiene frente a ella. Sin contar los 4 escaños de Vox, se queda la oposición liderada por el PSOE con 28 escaños: a ellos (23) sí que cabría

añadir los 5 de NC, que mantuvo su representación; pero en todo caso son insuficientes para alcanzar la mayoría parlamentaria, incluso si ASG volviera con sus socios de la legislatura anterior.

La presidencia del Parlamento, por su parte, recayó sobre una de las diputadas del PP, y la Mesa del Parlamento quedó compuesta por cinco miembros, aparte de por ella, por dos diputados de CC (vicepresidencia primera y secretaría) y otros dos del PSOE (vicepresidencia segunda y secretaría).

En cuanto a la formación del ejecutivo, el Gobierno de Canarias (de coalición entre CC y PP, como ya se ha indicado) resultante de la contienda electoral (tiene por presidente al candidato aspirante a dicho cargo por el partido nacionalista y por vicepresidente al que lo era del PP. Integrado por 12 consejerías, se amplía así su número, como admite ahora el Estatuto de Autonomía (aunque vigente ya desde 2018 en la anterior legislatura, se mantuvo a la sazón el número de consejerías de épocas anteriores): de este modo, 7 quedaron bajo la órbita de CC (Presidencia, Sanidad, Obras Públicas, Política Territorial, Ciencia y Universidad, Agricultura y Asuntos Sociales) y 5 bajo la del PP (Hacienda, Turismo, Economía, Transición Ecológica y Educación). Se mantiene la división entre economía y hacienda; y se desgaja ahora ciencia e investigación de educación; así como también de política territorial se escinde la de transición ecológica (alguna dependencia pasa también a obras públicas). Significativo es que La Palma y Fuerteventura cuenten con dos representantes cada una en el gobierno (uno, por cada uno de los partidos de la coalición): el resto se reparte prácticamente a partes iguales entre representantes de Gran Canaria y Tenerife, al margen del que asimismo tiene El Hierro.

En concreto, el Gobierno de Canarias queda compuesto así por los siguientes cargos (y con las consiguientes denominaciones oficiales): por su presidente D. Fernando Clavijo Batlle; su vicepresidente y consejero de Economía, Industria, Comercio y Autónomos, D. Manuel Domínguez Rodríguez; D. Pablo Rodríguez Valido, consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad; D^a Matilde Pastora Asíán González, consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea; D^a Nieves Lady Barreto Hernández; consejera de Presidencia, Administraciones Públicas y Seguridad, D. Hipólito Alejandro Suárez Nuez, consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deporte; D. Manuel Miranda Medina, consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas; D^a Jessica del Carmen de León Verdugo, consejera de Turismo y Empleo; D^a Migdalia María Machín Tavío, consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura; D. Mariano Hernández Zapata, consejero de Transición Ecológica y Energía; D^a María Candelaria Delgado Toledo, consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias; S^a Esther Monzón Monzón, consejera de Sanidad; y D. Alejandro Narvay Quintero Castañeda, consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria (Decreto 43/2023).

Ya en el ámbito local, como antes se avanzó, son también dos las papeletas a disposición de los electores canarios, en tanto que el régimen de elección directa rige no solo para los ayuntamientos sino también para los cabildos insulares.

Es elegido automáticamente como presidente de las corporaciones insulares el cabeza de la lista más votada; ganó CC en 4 islas, aunque solo en una (La Palma) obtuvo su candidato mayoría absoluta: en Lanzarote, terminó cristalizando un pacto con el PP; y en Fuerteventura, en cambio, con el PSOE (merced a las desavenencias avenidas en el curso de las negociaciones con el PP: también la desconfianza se debía a que este último partido había apoyado sendas censuras contra dos alcaldes de CC de la isla durante la legislatura anterior). En la otra de las islas en que CC obtuvo también más votos, El Hierro, la presidencia de la corporación fue a parar al PSOE tras una moción de censura. En Tenerife ganó el PSOE, pero sucedió al revés que en el caso anterior y la presidencia de la corporación fue para el CC, aunque, en este caso, por renuncia previa del candidato de aquel partido, antes de su proclamación y de que prosperara la censura en ciernes. En La Gomera, ASG retuvo la presidencia con su mayoría absoluta. Y en Gran Canaria, repitió triunfo NC, que en esta isla formó gobierno de coalición con el PSOE.

En el caso de los municipios, el escenario está muy repartido. En lo que hace a las cuatro grandes ciudades, el PSOE mantiene la alcaldía de Las Palmas de Gran Canaria, con el apoyo de NC; mientras que CC consigue la de Santa Cruz de Tenerife, con el del PP; una mayoría similar esta última a la formada en Telde entre PP y CC, aunque en este acaso a favor del candidato de una fuerza local que fue la lista más votada; y, en fin, en La Laguna ganó el PSOE, que se quedó con la alcaldía, aunque el gobierno de la ciudad estuvo en minoría hasta este año en que ha formado gobierno de coalición con CC. En el resto de los municipios, el panorama es muy variopinto. Puede decirse que PSOE se mantiene en cabeza, aunque pierde en número de municipios que gobierna (27, frente a las 35 alcaldías que antes tenía), CC asciende ligeramente (de 20 pasa a 22) y sube también PP (con 15, dos más que antes). Lo hace asimismo NC (8); todas las de esta formación se sitúan en Gran Canaria donde es fuerza hegemónica en la mayoría de los municipios intermedios (a salvo Arucas, para el PSOE y San Bartolomé de Tirajana, para el PP). Tenerife es donde el PSOE retiene mayor número de alcaldías (Adeje, entre las más importantes) aunque se sitúa a la par con las que en dicha isla tiene CC (que en el sur suma ahora la de Guía de Isora). Fuerza política esta última (CC) que, por el contrario, es dominante en La Palma (si bien la capital, Santa Cruz, queda en las manos del PP con su apoyo), así como en Fuerteventura (con el apoyo del PSOE, y merced al pacto suscrito a nivel insular que se extiende así al municipal) y Lanzarote (donde otra vez, lo mismo que en La Palma, vuelve a aparecer como aliado de CC el PP, que por otra parte mantiene la alcaldía de la capital, Arrecife: el PSOE no obstante conserva Tías y San Bartolomé). La debacle de Podemos es también generalizada a

escala local. E importa también reseñar, para completar el cuadro, que Vox accede a las ciudades más pobladas, aunque con escaso número de concejales y sin influencia para la formación de los gobiernos locales ni para la determinación de sus políticas.

Previstas a finales de año o incluso al inicio del siguiente, lo cierto es que, a la vista de los resultados obtenidos en las elecciones autonómicas y locales por el PSOE (no especialmente negativos en el archipiélago en número de votos y representación; aunque sí registró una importante pérdida de su poder político, máxime si compara con el alcanzado la legislatura anterior), el presidente del Gobierno de la Nación disolvió anticipadamente las Cortes, como es sabido y ya antes hubo ocasión de señalar, y convocó elecciones generales para antes del verano.

En cuanto a la formación de las listas con vistas a tales elecciones, merece destacarse, ante todo, que las dos formaciones nacionalistas (CC y NC) no consiguieron obtener un acuerdo para ir juntas como en 2019 (cuando habrían obtenido dos diputados de haber sido así, si se suman los resultados finalmente obtenidos por ellas por separado: habrían podido incluso aspirar a un tercero). Por otro lado, Vox no llegó a presentarse por la provincia de Santa Cruz de Tenerife merced a desavenencias internas y a ciertas complicaciones burocráticas.

Estos dos factores no vinieron sino a presagiar la vuelta a un bipartidismo en el archipiélago que el resultado en las urnas no hizo sino confirmar.

De los 15 escaños en juego en el Congreso de los Diputados, se repartieron idéntico número de escaños el PSOE con mayor número de votos (aunque por provincias ganó en Santa Cruz de Tenerife, pero no en Las Palmas: su porcentaje en todo caso subió un 5%) y el PP (cuyo porcentaje subió un 10%). Los otros 3 escaños restantes fueron a parar a Vox, Sumar y CC. Todas estas formaciones habían obtenido 2 escaños cada una en las elecciones anteriores (CC en coalición con NC, como ya se ha dicho; y Podemos en el lugar de Sumar): en total, así pues, 6 (ahora, solamente 3 de un total de 15, como ya se ha dicho). De los 9 restantes en dichas elecciones 5 obtuvo el PSOE (por lo que sube uno ahora, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife) y 4 el PP (sube 2, uno en cada provincia). El partidismo se refuerza claramente, en suma, y prácticamente se da un empate entre las dos formaciones nacionales. La participación en las elecciones fue de un 63 %.

Ya, por último, en cuanto al Senado, los resultados en Canarias fueron claramente favorables al PSOE que obtuvo 7 de los 11 puestos en liza. Solo se perdió en La Gomera (ASG) y El Hierro (AHI): en Tenerife y Gran Canaria, el PP obtuvo en cada una de ellas un escaño por los 2 que obtuvo el PSOE. En cuanto a los 3 senadores autonómicos que le corresponden al archipiélago por población, el Parlamento de Canarias repartió los puestos entre los candidatos respectivos propuestos por CC, PP y PSOE.

Ficha de resultados de las elecciones autonómicas

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CIRCUNSCRIPCIONES INSULARES

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	57,20	-0,28		
Abstención	42,79	+0,28		
	% s/votantes		2023	2023-19
PSOE	27,17	-1,65	19	-3
CC	22,08	+0,26	17	0
PP	19,33	+4,15	13	+3
NC	7,93	-1,10	5	0
VOX	7,86	+5,40	3	+3
ASG	0,74	+0,04	3	0
AHI (CC)	0,18		1	

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CIRCUNSCRIPCIÓN REGIONAL

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	57,12	-0,14		
Abstención	42,87	+0,14		
	% s/votantes		2023	2023-19
PSOE	32,43	+3	4	+1
CC	19,20	-4,12	2	-1
PP	20,13	+5,53	2	+1
NC	7,13	-2,13	0	-1
VOX	7,88	+5,41	1	+1

2. Actividad normativa

No ha resultado especialmente prolífica la actividad legislativa desarrollada a lo largo de esta legislatura. Ni siquiera lo ha sido este año cuando acostumbra a intensificarse el ritmo de producción legislativa próxima a su término. Un total de 8 leyes se han aprobado ese 2023, de las que además las dos últimas lo han sido ya a impulsos del nuevo gobierno surgido tras las elecciones.

nes autonómicas. Por otra parte, y aunque ha decrecido, sigue siendo elevado el número de Decretos-leyes (9), superando al de las propias leyes.

De las 6 leyes aprobadas como remate de la legislatura a la que se ha puesto fin este año, dos de ellas se limitan a la creación de sendas corporaciones de derecho público en cada una de las provincias (colegios profesionales de psicopedagogía), de ingreso voluntario para quienes reúnen los requisitos de titulación habilitante para la colegiación legalmente establecidos (Leyes 5 y 6/2023). Y otra (Ley 3/2023) no aporta sino una serie dispersa de modificaciones puntuales de la legislación urbanística y territorial (se precisan los efectos del silencio para la legalización de las explotaciones ganaderas, positivo para los informes exigidos en el procedimiento y negativo para la resolución del expediente; se aclaran las dudas sobre las competencias para la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, que se residencia en los cabildos salvo inactividad; se establece un instrumento de colaboración para el planeamiento de los espacios naturales protegidos entre el gobierno y los cabildos; se agiliza la tramitación de las expropiaciones para proyectos de interés insular; y, en fin, se establece también un régimen específico para la declaración de ruina de las viviendas afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma) y otras relativas al estatuto jurídico de la Agencia Tributaria Canaria (para la agilización y control de los fondos europeos, con destino a este organismo, y la concreción del régimen jurídico de su patrimonio), producto estas últimas de la tramitación previa de un Decreto-ley en una materia que, como es fácil poner de evidencia, nada tiene que ver con la anterior. Desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada en esta ley, por otra parte, sobresale la previsión del mantenimiento del rango normativo de la única disposición de dicho rango que es modificada por el texto legal (aunque se extiende la congelación de rango a las modificaciones reglamentarias tácitas que también pudiera haber); así como la aclaración de que una disposición derogatoria contenida en un texto normativo precedente, que como excepción mantiene la vigencia del anexo de otra ley aún anterior, se refiere a la versión consolidada de dicho anexo (por lo que la vigencia incluye todas sus modificaciones legales posteriores).

Los textos legales más destacados de los seis con los que se cierra la legislatura son los otros tres que restan por comentar. Afecta el primero aprobado en el tiempo (Ley 1/2023) a un sector material carente hasta ahora de una normativa propia: concretamente, en el ámbito de la cultura se forma el denominado “Sistema Público de Cultura de Canarias” cuyos elementos integrantes asimismo se definen. Destacan en la Ley sus disposiciones organizativas, aunque lo cierto es que con carácter totalmente novedoso se crea solo la Comisión de Coordinación, con representación de todas las administraciones y organismos responsables del sistema; porque ya existía el Consejo Canario de Cultura, integrado solo por representantes de la sociedad civil: a la Comisión, por otra parte, le corresponde la elaboración del Marco de Acción Estratégica en el plazo de un año (para una vigencia de tres años). La red

de equipamientos culturales de utilización pública, formada por todos los espacios al servicio del derecho a la cultura, suma a los tradicionales otros espacios abiertos a la iniciativa privada. Se fomenta también la creación de perfiles profesionales para el sector y se constituye un servicio de investigación y análisis adscrito al Instituto Canario de Desarrollo Cultural. Se establece una ventanilla única cultural para agrupar en ella todos los trámites de las distintas administraciones. Y muy importante es asimismo la previsión de un gasto mínimo en cultura del 2% en los presupuestos autonómicos; aunque no prosperó el porcentaje mínimo previsto al inicio asimismo para las entidades locales (que incluso era más alto: 5% y quedó como mera recomendación), por entender que podía afectar potencialmente a su ámbito de autonomía). Se trata, por lo demás, de la única iniciativa legislativa de todas las aprobadas este año nacida al calor de una proposición de ley, y resultó respaldada por prácticamente todos los grupos parlamentarios (obtuvo 64 de los 70 votos de la Cámara). Es, por otra parte, una normativa pionera dentro del conjunto del panorama autonómico.

Desde un punto de vista transversal merece asimismo ser resaltada la segunda de las leyes aprobadas este año (Ley 2/2023), en la medida en que aborda la integración de la juventud en el ámbito de las distintas políticas públicas, una iniciativa legislativa ya ensayada en legislaturas anteriores cuya tramitación sin embargo no había llegado a culminar: abundan igualmente en este caso las provisiones organizativas, y es objeto de concreción el régimen jurídico de los organismos creados al efecto (Consejo de Políticas de Juventud, Observatorio Canario de Juventud y el Consejo de Juventud de Canarias), tras la determinación primero de las competencias que corresponden a las diversas administraciones públicas canarias con competencia en materia de juventud. Por lo demás, se dedican sucesivamente los títulos siguientes de la ley a la participación juvenil (se regulan los Premios Joven Canarias), la planificación de las políticas de juventud (plan integral de juventud), los servicios y equipamientos juveniles (con la creación de una red Canaria de Información Juvenil, entre otros aspectos), el régimen financiero y la inspección y el régimen sancionador. Aprobada por unanimidad, no ha sido esta una iniciativa inusual en el ámbito del panorama normativo autonómico comparado, al contrario que en el caso de la que ha sido comentada justo antes.

En fin, por su relevancia en punto a la construcción de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma, seguramente el texto legal más importante es el que tiene por objeto la Presidencia y el Gobierno de Canarias (Ley 4/2023): los diversos aspectos comprensivos del estatuto de la presidencia son objeto de regulación primero (requisitos de acceso al cargo, elección, nombramiento y toma de posesión; derechos, deberes, incompatibilidades y responsabilidad política; sus atribuciones, en su triple veste de alto representante de la Comunidad Autónoma, representante ordinario del Estado y titular de la jefatura de gobierno; sus modos de cese, sustitución y

suplencia; y el estatuto de los expresidentes); y lo son después los propios del propio gobierno (régimen jurídico y funcionamiento; composición; y atribuciones- diferenciando por separado ahora sus distintos campos de actuación: en materia de dirección política, en su relación con el Parlamento, las relativas a la potestad normativa, en su relación con el Tribunal Constitucional, en materia presupuestaria, en materia ejecutiva y administrativa-; el funcionamiento del Consejo de Gobierno y de las comisiones delegadas; sus órganos y unidades de apoyo; y, en fin, el cese del Gobierno y las competencias del gobierno en funciones). Siguen las previsiones relativas al vicepresidente/a y consejeros/as (caracterización y requisitos de acceso al cargo; nombramiento y cese; derechos y deberes; sus respectivas atribuciones; así como el régimen de suplencia); un grupo de disposiciones relativas a las relaciones con el Parlamento (entre las que destacan la facultad de disolución); así como otro más amplio, sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y las potestades normativas del gobierno (entre el grupo de disposiciones generales que se establecen primero destacan aspectos tales como los principios de buena regulación, la planificación de la acción normativa y las normas generales sobre el procedimiento de elaboración y aprobación, así como sobre la transparencia y participación ciudadana en el ejercicio de las potestades normativas; y siguen después previsiones específicas para el ejercicio de la iniciativa legislativa, la aprobación de Decretos-leyes y Decretos-legislativos, y para la potestad reglamentaria, cuya regulación es mucho más minuciosa); cerrándose el articulado con una previsión sobre el control de la actuación del Gobierno (las disposiciones adicionales completan el texto legal con referencias al uso de nuevas tecnologías, las delegaciones del gobierno en el exterior, y el régimen de desconcentración y delegación de funciones y competencias).

No queda sino reseñar las dos últimas leyes del año ya con el nuevo gobierno surgido de las elecciones a pleno rendimiento. Los presupuestos anuales (para 2024) constituyen el objeto de la primera de ellas (Ley 7/2023): como suele suceder en el archipiélago no acostumbran a retrasarse los plazos para la aprobación de sus presupuestos, y eso que son especialmente notorias en esta ocasión las incertidumbres existentes sobre el escenario económico general al que cabe atender como marco de referencia (en todo caso, con 11.300 millones de euros superan en 1.120 millones los del año anterior).

Se trata, por otra parte, la última ley del año (Ley 8/2023) de una modificación puntual de la normativa sobre el sector eléctrico, con vistas a infundir seguridad jurídica y clarificar el régimen sancionador de aplicación en dicho sector, y que se salda con una remisión a la normativa estatal, tanto en sus aspectos materiales como formales: proviene este texto legal de un Decreto-ley aprobado este mismo año con anterioridad (Decreto-ley 8/2023).

Aparte de este último, entre los Decretos-leyes aprobados en 2023 son mayoría los que se proyectan en materia tributaria y financiera, como es el caso de dos de ellos con carácter general: la modificación de determinadas medidas

autonómicas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la regulación del tipo cero, en el impuesto general indirecto canario aplicable a determinados bienes destinados a la actividad ganadera (Decreto-ley 1/2023); y la bonificación en la cuota tributaria del impuesto sobre sucesiones y donaciones (Decreto-ley 5/2023), con el que se estrenó el nuevo gobierno en esta práctica legislativa. Del gobierno entrante proviene asimismo el aprobado para la prórroga del tipo cero en el impuesto general indirecto canario de determinados bienes para combatir los efectos del Covid-19 (Decreto-ley 6/2023); aunque en este caso incluye también de manera específica previsiones para La Palma (la aplicación de dicho tipo cero para la recuperación de diversas actividades en la isla); en línea de continuidad con otros anteriores, el último de los cuales se había aprobado igualmente este mismo año (Decreto-ley 4/2023).

Otros dos, todavía bajo el signo del gobierno anterior, tuvieron por objeto las políticas sociales, respectivamente, el abono de una prestación extraordinaria para personas pertenecientes a los colectivos más vulnerables para paliar los efectos de la pandemia y la modificación puntual de determinados aspectos de la renta canaria de ciudadanía (Decreto-ley 2/2023); y, dentro de la atención a las personas en situación de dependencia, la determinación de las condiciones y cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, y para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales (Decreto-ley 3/2023).

De especial interés es el que procede a crear la administración general del Ente Público Radio Televisión Canaria (Decreto-ley 7/2023), en cuanto que perfila la consagración de un nuevo modelo en esta materia que ya había sido objeto de disposiciones de este mismo rango normativo, con vistas a poner remedio a su fragilidad: precedido de una larguísima exposición de motivos, la parte dispositiva de este Decreto-ley regula el régimen de nombramiento y cese del administrador general y sus competencias (y que incluyen las que tenía la Junta de Control y Dirección General en tanto que permanezcan vacantes, con un paralelo reforzamiento de las obligaciones del administrador mientras perdure tal tesitura).

Y, sobre todo, el que a finales de año regula el estatuto urbanístico y territorial para la recuperación económica y social de la isla de La Palma a resultas de la erupción volcánica de Cumbre Vieja (Tajogaite): se contemplan las condiciones y el régimen de usos de las zonas de recuperación, según la colada tenga más o menos de diez metros de espesor, tratando de recuperar la construcción, rehabilitación y reconstrucción de edificaciones, usos y actividades, en cuanto sea seguro y técnicamente posible, en las mismas condiciones preexistentes, sobre la base de la situación fáctica previa de las parcelas; aunque con el requisito de la obtención de licencia previa (también los planes de ordenación deben modificarse, pero esto no es óbice para que se obtenga aquella) una licencia cuyo otorgamiento, como novedad, requiere un informe científico-técnico favorable del Cabildo (la licencia, por otra parte, puede

abarcar más de una parcela en las zonas de menos de diez metros de colada). No se requiere ya que se trate de viviendas habituales: de cara a la recuperación de la zona se incluyen toda clase de usos residenciales, incluidas segundas residencias y viviendas vacacionales.

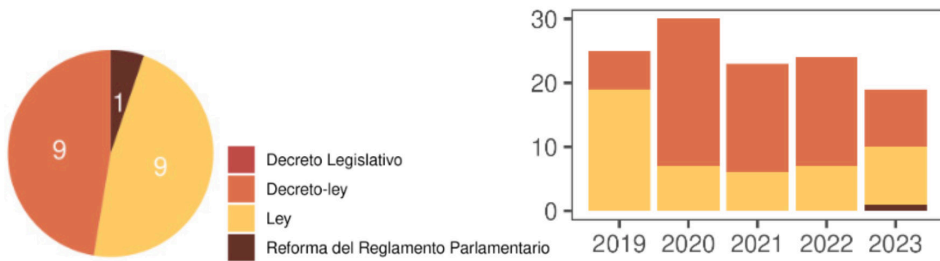
Por otra parte, las iniciativas legislativas que no han llegado a prosperar al término de la legislatura han afectado a las proposiciones de ley (un total de cuatro las ordinarias: bienestar y protección animal, accesibilidad universal, universidades populares y ampliación de los límites de una reserva natural); incluidas las de iniciativa popular (otras dos: protección del arbolado urbano y turismo); así como una última, con destino a las Cortes Generales para la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, a fin de dar cobertura a las operaciones denominadas de “comercio triangular” (se compran bienes en un territorio y se venden en otro sin que las mercancías pasen por el lugar donde la empresa está establecida), dotadas de una baja tributación para empresas radicadas en la Zona Especial Canaria con determinadas condiciones (que la actividad en Canarias genere un gasto mínimo del 50% en lugar de un 90%), tal y como se venía admitiendo hasta que la inspección manifestó sus reparos a una práctica que llevaba realizándose 20 años. Entre los proyectos de ley solo uno remitido a última hora quedó sin aprobarse (juegos y apuestas); porque lógicamente perdió todo su sentido el que en materia de televisión había iniciado su tramitación como tal a resultas del Decreto-ley 8/2012, a raíz del cambio de modelo propiciado por la aprobación del nuevo Decreto-ley 7/2023 que antes ya se ha mencionado dentro de esta crónica.

A esta prolija relación de normas no le cabe prescindir, en cualquier caso, de una alusión, siquiera somera, a la reforma del Reglamento del Parlamento, habitual al cierre de todas las legislaturas precedentes, y al que se incorporan aspectos cuya utilidad ha venido a revelar la práctica desarrollada estos últimos años. Así, se introducen cambios en el sistema de votaciones, las relaciones con instituciones como la Audiencia de Cuentas, el uso de los medios y recursos audiovisuales, determinadas mejoras retributivas para los diputados, el pase a la condición de no adscritos de los diputados tránsfugas y la inexigibilidad del reintegro de las subvenciones percibidas por los grupos si mantienen su CIF en el siguiente mandato.

Y en fin tampoco cabe dejar de referirse a la actividad reglamentaria desplegada este año, entre cuyos productos más destacados cabe referirse a la regulación del teletrabajo en la Administración autonómica (Decreto 74/2023), la creación del Consejo Canario de Defensa de la Competencia (Decreto 85/2023) o la regulación de los informes de sostenibilidad financiera e inexistencia de duplicidades para la asunción de competencias locales distintas de las propias y delegadas (Decreto 91/2023: con importantes matizaciones acerca del alcance obstativo y vinculante de ambos informes). En el plano meramente orgánico merecen igualmente resaltarse los Decretos 41 y 47/2023, del presidente, por el que se determinan las competencias de la Pre-

sidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías (el segundo profundiza en la estructura orgánica de la presidencia, con una vicepresidencia y 7 viceconsejerías), así como los Decretos 123 y 359/2023, por los que se determina la estructura orgánica y las sedes de las consejerías.

Gráfico 4. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.3. *Conflictividad constitucional*

Entre las sentencias recaídas durante este período, no más que una resolución de interés cabe reseñar, la STC 16/2023, a propósito de la reducción del diferencial fiscal en los incentivos a los productos audiovisuales, asunto que había dado lugar a un importante conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pero en el que la Ley 14/2021 ya vino a restablecer el diferencial fiscal en los términos previstos con anterioridad y la deducción por la inversión en los citados productos volvió a situarse así en el 80%. La STC 29/2022 declaró por eso la pérdida del objeto del recurso interpuesto contra la reforma de la ley estatal que había reducido el diferencial en tanto que la aprobación de una normativa legal sobrevenida vino a enmendar la situación. Pero persistía el conflicto en torno al Real Decreto-ley 12/2021 del que provenía la indicada Ley 14/2021, y que en realidad había sido el detonante del conflicto que subsistía en este caso, porque el Parlamento de Canarias objetaba que dicho Decreto-ley se había aprobado sin su informe preceptivo que con carácter previo a la modificación pretendida le correspondía emitir en tanto que alteraba el régimen económico y fiscal especial de Canarias. El Tribunal Constitucional acució al resolver a una antigua doctrina suya según la que nada cabía reprochar si el informe se solicitaba antes de la convalidación del Decreto-ley (STC 35/1984 y 137/2003), objetable planteamiento, atendiendo a la literalidad misma de la expresión con la que se configura el informe (con

carácter “previo”), e incluso a su propia funcionalidad, porque solo antes de la emanación del Decreto-ley cabe incidir sobre el contenido de la medida proyectada. También, en cuanto a la vulneración del contenido material del régimen económico y fiscal, tuvo ocasión de recordar en esta misma sentencia que no cabía deducir de la Constitución la existencia de una garantía institucional en cuanto reconocimiento de un núcleo mínimo indisponible del régimen económico y fiscal de Canarias, dado el carácter profundamente evolutivo de dicho régimen (STC 16/2003); y aunque existiera dicha garantía, según afirma también el Tribunal Constitucional, no estaría asegurado para el mismo un contenido concreto o un ámbito competencial determinado.

Por otra parte, las nuevas controversias competenciales surgidas este año han podido solventarse en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación. Así, en su reunión de marzo, quedaron resueltas las discrepancias en torno a la Ley de Sociedades Cooperativas (Ley 4/2022), con la propuesta de una nueva redacción literal de la exposición de motivos de dicha Ley y la definición de las cooperativas de seguros que se también incluía en el texto de dicho acuerdo, comprometiéndose el Gobierno de Canarias a impulsar la modificación legal acordada en sus propios términos. Por otra parte, abiertas en la misma reunión las negociaciones en torno a una serie de preceptos de la Ley canaria de Cambio Climático (Ley 6/2022), un total de trece artículos y la disposición final tercera, por su incidencia sobre el dominio público marítimo terrestre, el transporte marítimo y los puertos, la biodiversidad y el sector eléctrico, las discrepancias se solventaron en la reunión de junio, por medio también de un acuerdo que incorpora asimismo la redacción a que han de acomodarse los arts. 24.3, 27.3, 28.2, 29.2, 31, 37.1, 39.3, 4345.1, 64 y 78, así como la interpretación a que han de sujetarse los arts. 54 y 55 y disposición final tercera de la Ley. Igualmente, en el curso de la misma reunión de junio se plasmó otro acuerdo sobre el Decreto-ley 12/2022 (revisión de precios en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre El Hierro y Tenerife), con el compromiso de proceder a su derogación expresa. Y, en fin, si en julio se abrió un nuevo frente en relación con el art. 6 del Decreto-ley 3/2023 (prestaciones económicas en el campo de la atención de la dependencia, vinculadas al servicio y la de cuidados en el entorno familiar), el conflicto pudo cerrarse también antes de que terminara el año en la reunión de la Comisión Bilateral de diciembre. No resta sino apuntar que en el seno de la Comisión Bilateral se alcanzó también un acuerdo sobre el traspaso de la competencia de la tutela financiera sobre las corporaciones locales y los mecanismos de información y colaboración previstos en el ejercicio futuro de dicha competencia.

3.2. Relaciones de colaboración con el Estado

A la vista dos confrontaciones electorales sucedidas este año, con sendos finales de legislatura en ambos casos y la formación de los nuevos gobiernos surgidos tras las elecciones generales y autonómicas, el escenario ciertamente

no era proclive al estrechamiento de las relaciones de colaboración, aunque, por otra parte, los desencuentros han tratado asimismo de amortiguarse durante este período.

Es importante destacar el conflicto surgido con motivo de la transferencia de las costas apenas asumida esta competencia el año pasado después de intensas negociaciones; en particular, debido a la determinación de la administración competente para tramitar los expedientes de protección del dominio público marítimo terrestre iniciados con anterioridad a la materialización del traspaso. Ya el desencuentro se había iniciado con el gobierno saliente y no se atisba solución a este conflicto que amenaza con llegar al Tribunal Constitucional. Más allá de este asunto, en cualquier caso, está pendiente la transferencia de once nuevas competencias (puertos y aeropuertos de interés general, transporte aéreo, protección civil y salvamento, permisos de trabajo, comercio exterior, defensa de la competencia, y diversas competencias de gestión en otras materias) a partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía en 2018, y constituye ello uno de los capítulos centrales que componen la denominada “agenda canaria” cuyo respaldo constituye la clave de bóveda sobre la que descansa el apoyo de Canarias a la gobernabilidad del Estado. El refrendo de dicha agenda obtuvo el respaldo del PP con vistas a la investidura de su candidato a la presidencia del gobierno que luego resultó fallida; y CC dio también su voto favorable después al candidato del PSOE a cambio del compromiso de sacarla adelante, siendo así la única fuerza política que votó sucesivamente a favor de los dos candidatos.

Aunque en el último debate sobre el estado de la nacionalidad de la legislatura celebrado poco antes de la convocatoria de las elecciones autonómicas, el presidente trató de hacer valer los avances en materias como el empleo, la sanidad o la atención a la dependencia, la cita electoral aplazó ciertamente el cumplimiento de no pocas de las medidas integrantes de la “agenda canaria”, como las relativas al transporte marítimo y aéreo de personas y mercancías, parte de las cuales tenían que haberse abordado con ocasión del debate en el Congreso de la Ley de Movilidad; o como la garantía de la vigencia de las deducciones de las “operaciones triangulares” en tanto que parte integrante del régimen económico y fiscal del archipiélago, una vez tomada en consideración de la proposición de ley remitida a tal efecto por el Parlamento de Canarias. También hubo de quedar aplazada la defensa de las singularidades canarias en materia de vivienda, o el freno a la privatización de las torres de control en los aeropuertos. Incorporadas estas medidas al acuerdo de gobernabilidad suscrito entre CC y el PP para la formación del nuevo ejecutivo autonómico “para la mejora de la calidad de vida y modernización de Canarias”, la presión para completar el autogobierno se ha intensificado a raíz del debate territorial surgido tras las elecciones generales. Aparecen asimismo contempladas tales medidas en el acuerdo ya alcanzado en el seno del nuevo ejecutivo autonómico por el que se establece “la misión, visión y los objetivos del Gobierno de Canarias para el período 2024-2027”.

En las negociaciones con el PSOE para apoyar la investidura, se detalla el contenido de la agenda canaria que incluye ahora la cláusula de la “ultrapericuidad”, si se abre el proceso de reforma la Constitución, y los factores de la insularidad y la pobreza en el modelo de financiación autonómica a cambio del voto y el respaldo de CC, bajo condiciones, a las futuras normas presupuestarias, a las vinculadas con compromisos con la Unión Europea, así como a los Decretos-leyes. El acuerdo incluye también mejoras en el tratamiento del rescate de las personas inmigrantes en el mar y en el reparto de los menores extranjeros no acompañados, el mantenimiento de las bonificaciones en el IRPF y de las políticas de empleo en La Palma, una financiación especial para la lucha contra la pobreza, el fomento del empleo para los jóvenes menores de 35 años, y la valoración del sobrecoste sanitario por la lejanía e insularidad de Canarias, así como la moderación de los precios del agua, la garantía del mantenimiento de la subvención del 75% en el transporte aéreo y marítimo, la actualización del transporte de mercancías y la subvención del 100% en transporte urbano e interurbano, entre otras medidas.

Antes de terminar el año se desbloquearon efectivamente algunos de los asuntos paralizados desde la primera convocatoria electoral del año, como las subvenciones al agua, el coste fijo del transporte de mercancías, 50 millones para inmigración, y la transferencia de 100 millones a La Palma por medio de la concesión de una subvención directa (Real Decreto 1127/2023); además de ello se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Sanidad y el Gobierno de Canarias para dedicar 1.500.000 euros a la atención de la sanidad mental. Y sobre todo merece destacarse el mantenimiento de la subvención ya obtenida el año pasado del 100% (gratuidad) en el transporte regular de personas urbano e interurbano (autobuses y tranvías), como forma de compensar al archipiélago por la inexistencia en las islas de ferrocarriles ni líneas de autobuses de largo recorrido (con lo que no ha podido beneficiarse de las subvenciones repartidas en la península en tales sectores), medida incorporada al Real Decreto-ley 8/2003 (art. 74) que incluye asimismo medidas específicas para La Palma, como el aplazamiento de las cuotas de la seguridad social, la prestación por cese de actividad para trabajadores autónomos, o la prórroga de las exenciones en la cotización en algunas unidades poblacionales a las que sus habitantes todavía no han podido acceder; así como, en materia de empleo, la prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo por causa de fuerza mayor; o en vivienda, la suspensión del pago de intereses y principal para préstamos concedidos con y sin garantía hipotecaria (arts. 75 a 77, 82 y 91).

Pero la mejora de la financiación autonómica parece un camino más complicado y en todo caso depende de cómo se resuelva la anunciada condonación de la deuda de las Comunidades Autónomas: en este caso, como las finanzas están más saneadas en las islas que en otros lugares, Canarias pretende que la quita se aplique sobre toda la deuda de la Comunidad (unos 1.220 millones) y no solo sobre la que tiene con el Estado (la condonación alcanza-

ría solo 250 millones). Asimismo, siguen pendientes los trasvases competenciales a que ya hubo ocasión de referirse en otros pasajes de esta crónica, y también el definitivo entendimiento en aquel que ya se ha materializado (costas). Continúa sin resolverse, por otra parte, la controversia sobre las operaciones triangulares en el marco del régimen económico y fiscal de Canarias: aunque en esta materia con el último Decreto-ley del año (el ya antes mencionado Real Decreto-ley 8/2023: disposición final primera) se ha alcanzado una mayor garantía en torno de la vigencia indefinida de la Zona Especial Canaria que hasta ahora debía renovarse cada seis años (en la medida en que la Unión Europea no ponga trabas). Y tampoco se ha alcanzado el acuerdo en torno al control de los precios de los billetes y la lucha contra las tarifas abusivas en el transporte aéreo.

Es de esperar que estos asuntos puedan abordarse en el marco de la Comisión mixta entre el Congreso y Senado que se ha constituido por primera vez esta legislatura en las Cortes Generales para atender los retos específicos de la insularidad (en la anterior hubo una ponencia de estudio en el Senado), una buena parte de los cuales Canarias comparte con Baleares (conectividad, residuos, aumento de la población, escasez de vivienda, etc.). Aunque, en todo caso, lo que en verdad sigue pesando como una auténtica losa en las relaciones de Canarias con el Estado es el asunto de inmigración.

A principios de año el Parlamento de Canarias aprobó por medio de una comisión de estudio constituida a tal efecto un informe sobre el estado de la inmigración irregular, que ha terminado claramente superado por un fenómeno que se ha convertido en la cuestión más espinosa que tales relaciones tienen planteada. A finales de año los números de la inmigración irregular se han multiplicado y han batido todas las marcas: 39.617 personas, es la cifra oficial (en 2006, hasta ahora el peor año, llegaron a las islas 31.678 por esta vía). En particular, la distribución de los menores entre las autonomías se está mostrando como el escollo más destacado dentro de toda esta problemática. Pero sigue sin resolverse la participación canaria en las mesas de negociaciones con Marruecos. En todo caso, el nombramiento como ministro de procedencia canaria puede contribuir a encontrar soluciones, más aún, por razón de la responsabilidad que se la ha confiado (política territorial y memoria histórica) y cuando además se le ha puesto al frente de la específica Comisión (interministerial) Delegada del Gobierno para la inmigración que ahora se crea; con lo que se atiende una de las principales reivindicaciones desde el archipiélago a favor de un “mando único” que aglutine todas las perspectivas sectoriales que inciden sobre el tratamiento de la inmigración irregular. Está por ver si se facilita así también una solución en torno de la distribución de menores: ya ha habido dos intentos frustrados de convocar la conferencia intersectorial con tal finalidad, de modo que desde Canarias ya se está reclamando un Decreto-ley para superar los recelos e imprimir a esta cuestión una celeridad similar a la que han merecido otros asuntos en este inicio de legislatura.

1. Actividad político-institucional

Las elecciones autonómicas de mayo 2023 dieron como resultado la victoria del PP con 15 diputados de los 35 que conforman el Parlamento de Cantabria, seis más que en 2019, que fue el año en que por primera vez perdió su condición de fuerza política más votada en la Comunidad Autónoma, condición que ahora recupera.

De esta manera, si bien no obtuvo mayoría absoluta, el PP pudo formar Gobierno en solitario, sin el apoyo de los 4 diputados de Vox, gracias a la abstención del PRC que en estas elecciones autonómicas sufrió un importante revés al perder 7 diputados de los 15 que obtuvo en las anteriores elecciones. En consecuencia, el PRC pasó a ser la segunda fuerza política con 8 escaños, empatando con el PSOE que mejoró su resultado respecto al año 2019 al incrementar 2 escaños.

El PP y el PRC firmaron un acuerdo de investidura que dejaba fuera del Gobierno a Vox y que permitió al PP gobernar en solitario convirtiendo a María José Sáenz de Buruaga en la primera presidenta de Comunidad Autónoma. El acuerdo se hizo público y en él se comprometían ambos partidos a evitar que un partido anti-autonomista formara parte de los órganos de Gobierno de la Comunidad Autónoma así como a mantener, continuar e impulsar una serie de proyectos iniciados en la anterior legislatura que se identifican en el propio acuerdo, junto a una genérica referencia a las inversiones municipales y estatales, así como, por último, adoptaron el compromiso de tomar medidas para procurar que el Lobo sea excluido del listado de las especies protegidas.

A partir de la investidura, el PP ha contado también en otros momentos clave con el apoyo del PRC gracias a pactos puntuales como en el caso de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2024, los primeros de la legislatura, que fueron aprobados con el voto a favor del PP y PRC y en contra del PSOE y Vox. O también en el caso de la Ley de acompañamiento que incorporó, entre otras medidas, una importante reforma de la ley de urbanismo que más adelante comentaremos. El PP se ha apoyado también en otras ocasiones en Vox, como es el caso de la aprobación en el Parlamento de una proposición no de ley instando al Gobierno a elaborar un proyecto de ley que derogue la Ley de Cantabria de Memoria Histórica y Democrática.

En definitiva, de las elecciones autonómicas ha resultado un gobierno del PP sin mayoría absoluta y sin pactos de gobierno ni de gobernabilidad, lo que le exige alcanzar pactos concretos en el Parlamento a la hora de adoptar las reformas legales que pretende. Un Gobierno que a lo largo del año 2023 no ha encontrado especiales dificultades para aprobar sus primeros presupuestos y adoptar las reformas legislativas que se ha propuesto hasta la fecha.

Si descendemos al resultado de las elecciones municipales se observa un resultado similar al autonómico, ya que el PP incrementó considerablemente su porcentaje de voto respecto de las elecciones de 2019 con seis puntos más, al igual que Vox, que obtuvo cuatro puntos más, frente a los demás partidos que perdieron 7 puntos el PRC, 2 el PSOE y 3 ciudadanos. En buena parte de los municipios, 74 de los 102 que hay en Cantabria, las mayorías absolutas obtenidas hicieron que no fuera preciso pactos postelectorales de manera que por esta vía el PP gobierna en 34 municipios, entre ellos el más importante que es, obviamente, Santander, mientras que el PRC gobierna con mayoría absoluta en 25 y el PSOE en 9. En los casos en que ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta, los pactos son dispares y han unido en ocasiones al PRC con el PSOE (a modo de ejemplo el caso de Torrelavega o Comillas); o bien al PP con el PRC (Reinosa); PP con Vox (Bezana), etc.

En las elecciones generales el PP fue nuevamente el partido más votado, con un 42% del total seguido del PSOE con un 33% y Vox con un 14% lo que hizo que tanto el PP como el PSOE obtuvieran dos diputados cada uno mientras que Vox obtuvo uno. En esta ocasión el PRC no se presentó con lo que perdió el único diputado que obtuvo en 2019 y Sumar no obtuvo ningún diputado.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CANTABRIA

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	65,31	-0,39		
Abstención	34,68	+0,39		
	<i>% s/votantes</i>		<i>2023</i>	<i>2023-19</i>
PP	35,78	+11,75	15	+6
PRC	20,79	-16,85	8	-7
PSOE	20,60	+3	8	+2
Vox	11,08	+6,02	4	+2
PODEMOS-IU	4,12	+0,99	0	0
CIUDADANOS	2,31	-5,62	0	-3
CANTABRISTAS	1,70	+0,86	0	0
PACMA	0,56	=	0	0
VERDES-EQUO	0,47	+0,47	0	0
OLA	0,34	=	0	0
PCTE	0,23	=	0	0
CANTABRIA DISTINTA	0,18	+0,18	0	0

El cambio en el Gobierno tras las elecciones ha supuesto una reorganización de las Consejerías que, si bien mantienen el mismo número que en el anterior Gobierno PRC-PSOE, nueve, ven modificadas sus competencias, denominaciones y, por supuesto, sus titulares, al tiempo que se prescinde del preexistente Departamento de Vicepresidencia que en los últimos años venía siendo ocupado por el secretario general del PSOE de Cantabria en el anterior gobierno de coalición PRC-PSOE.

Así Medio Ambiente, que antes estaba con Desarrollo Rural, pasa a unirse a Fomento y Ordenación del territorio en una consejería que, aunque no figura en su título, asume también competencias en vivienda y transporte. Universidades se une a Educación y deja de estar vinculada a Cultura y Deporte a los que se, por su parte, se suma Turismo

Con los cambios introducidos las Consejerías resultantes son las siguientes:

- Presidencia, Justicia, Seguridad y Simplificación Administrativa;
- Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente;

- Industria, Empleo, Innovación y Comercio;
- Salud;
- Cultura, Turismo y Deporte;
- Economía, Hacienda y Fondos Europeos;
- Educación, Formación Profesional y Universidades;
- Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación;
- Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

2. Actividad normativa

En lo relativo a la actividad legislativa, el año 2023 ha sido un período especialmente inactivo en este sentido, incluso para un año electoral, habiéndose aprobado únicamente tres leyes, de las cuales una es la de Presupuestos y otra la tradicional ley de acompañamiento.

La Ley de Cantabria 1/2023, de 5 de abril, de Reconocimiento, Homenaje, Memoria y Dignidad a las Víctimas del Terrorismo, trae causa de una proposición de ley formulada en 2021 por el Grupo Parlamentario Mixto, más concretamente por la unidad conformada por los dos diputados de Vox dentro del Grupo Mixto¹. La norma contó con la aprobación unánime de todos los diputados del Parlamento tras un largo proceso legislativo en el que hubo numerosas enmiendas dando lugar finalmente a un texto plagado de contradicciones y errores que fueron en parte subsanados por su pronta reforma en la Ley 3/2023 de medidas fiscales y administrativas.

Es una ley que básicamente regula medidas de ayuda económicas y asistenciales (en el ámbito sanitario, y psicológico, educativo, empleo, etc.) dirigidas a resarcir los daños personales y materiales producidos a las víctimas de atentados terroristas en Cantabria o fuera de ella a personas empadronadas en Cantabria previendo, además, distinciones y actuaciones en memoria de las víctimas.

La segunda Ley del año es la que aprueba el primer presupuesto de la legislatura con el apoyo del PRC al Gobierno del PP y con el voto en contra de

¹ Hay que tener en cuenta que la proposición de ley es del año 2021 cuando el grupo mixto estaba formado únicamente por dos diputados de Vox. Más tarde, en 2022, el Grupo Mixto sufrió una ampliación y reconfiguración que se explica a raíz de las consecuencias derivadas de la expulsión de una Diputada del Partido Político Ciudadanos. En efecto, dado que para la creación y mantenimiento de un grupo parlamentario propio se precisa al menos tres diputados, el Grupo Ciudadanos perdió esa condición con la expulsión del partido de la Diputada Marta García que pasó a ser “diputada no adscrita” mientras que los otros dos diputados de Ciudadanos pasaron al Grupo Mixto en el que ya se encontraban dos diputados de Vox. A partir de ese momento el Grupo Mixto funcionó con dos unidades internas, una correspondiente a los dos Diputados de Vox y otra a los dos diputados de Ciudadanos.

Vox y PSOE, dando lugar a la Ley de Cantabria 02/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024.

El Presupuesto total del año 2024 asciende a 3.542 millones de euros, un 3,5% más respecto al año 2023. En el cuadro se muestran los datos por políticas de gasto para el año 2023 comparadas con las de los tres años anteriores.

**PRESUPUESTO PARA 2024 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO
CON LOS PRESUPUESTOS DE 2023, 2022 y 2021**

	2024	2023	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020
Justicia	43.779.156	41.418.515	36.006.128	34.560.810
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	22.670.860	20.309.673	17.727.047	17.342.681
Política exterior	157.601.602	201.943.291	195.365.891	6.521.742
Servicios sociales y promoción social	283.243.125	272.125.351	254.278.565	252.918.663
Fomento del empleo	108.749.736	103.564.000	100.243.599	100.056.330
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.311.686	27.293.768	24.720.888	22.852.574
Sanidad	1.144.217.716	1.063.809.472	1.004.304.245	996.633.244
Educación	705.711.976	660.842.637	613.842.098	612.389.313
Cultura	48.172.422	46.981.405	38.777.871	33.823.380
Agricultura, Pesca y Alimentación	68.279.689	65.456.731	62.745.508	61.851.946
Industria y energía	36.397.156	48.596.418	46.407.013	45.318.822
Comercio, Turismo y Pymes	28.990.790	35.740.545	30.769.657	28.193.181
Infraestructuras	254.308.713	249.229.383	238.981.960	239.160.170
Investigación, Desarrollo e Innovación	44.940.801	37.949.298	37.576.012	28.193.181
Otras actuaciones de carácter económico	68.025.580	64.013.136	57.597.463	55.312.513
Alta dirección	11.382.282	10.827.517	10.613.175	10.124.441
Servicios de carácter general	53.014.990	65.875.594	50.245.575	49.582.523

**PRESUPUESTO PARA 2024 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO
CON LOS PRESUPUESTOS DE 2023, 2022 y 2021**

	2024	2023	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020
Administración Financiera y Tributaria	17.825.922	7.283.489	6.700.347	6.442.786
Deuda Pública	417.947.000	480.802.000	517.533.200	474.902.476
TOTAL	3.542.581.737	3.504.062.223	3.344.436.242	3.076.362.511

La tradicional Ley de acompañamiento, la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas introduce cambios fiscales que afectan a algunas tasas y tributos propios y cedidos entre los que destaca las reducciones en el IRPF, el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el de sucesiones, así como deducciones para jóvenes, vivienda, natalidad y la conciliación en los municipios en riesgo de despoblamiento. Se elimina el impuesto de patrimonio, pero con la salvaguarda de no aplicar la bonificación autonómica mientras exista el impuesto estatal a las grandes fortunas.

En el apartado correspondiente a las medidas administrativas la ley introduce modificaciones en 25 normas, que enumera en su Disposición Adicional Primera, introduciendo medidas de distinto alcance y justificación por lo que seguidamente analizaremos aquellas reformas que, a nuestro juicio, merecen ser destacadas por su importancia, complejidad o trascendencia.

Merece la pena referirse a la reforma de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en varios aspectos y entre ellos, en primer lugar, la regulación correspondiente a la Comisión Bilateral de cooperación prevista en el art. 33 de la LOTC.

La regulación de esta Comisión Bilateral se contiene en la Orden APU/173/2003, de 17 de enero que, por lo que respecta a su organización prevé que por parte de la Comunidad Autónoma serán miembros permanentes de la misma: el presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que ejercerá la Vicepresidencia de la Comisión y podrá delegar su representación en la persona que decida, con rango, al menos, de Director General o equivalente; el consejero de Presidencia del Gobierno de Cantabria; el consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria; el director general del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Cantabria; el secretario general de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Cantabria, que actuará como secretario. No obstante, se añade, los miembros permanentes se podrán modificar por acuerdo comunicado de cualquiera de las partes.

Lo que ahora prevé la Ley 5/2018 en su art. 35.p, tras la reforma operada por la Ley 3/2023, es que la designación de los representantes de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se decidirá caso por caso por el consejero competente por razón de la materia o, cuando el conflicto afecte a varias consejerías, por el consejero de Presidencia a propuesta conjunta de los titulares de las Consejerías afectadas. A tal efecto, aunque la ley no lo indica, habrá de adoptarse un acuerdo que deberá ser comunicado a la Administración del Estado. Nótese que no se refiere a la composición de los grupos de trabajo que puedan formarse para el análisis y estudio de las discrepancias lo cual, ciertamente, hubiera sido más operativo, sino a la composición misma de la Comisión a la que se dificulta la toma de decisiones.

En efecto, en cuanto al funcionamiento de la Comisión, la Ley 3/2023 incorpora un trámite adicional y previo a la suscripción de cualquier Acuerdo que resulte de las negociaciones seguidas en su seno, al atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de pronunciarse sobre el mismo con carácter previo a su suscripción (art. 21.ñ de la Ley 5/2018). De esta manera la dinámica de funcionamiento de la Comisión se complica puesto que no se podrán adoptar acuerdos en la misma sesión en que se debaten los asuntos. A lo sumo la Comisión adoptará, en su caso, un borrador de acuerdo que deberá ser expresamente aceptado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma antes de ser efectivamente adoptado en el seno de la Comisión.

De otro lado, la Ley de medidas modifica algunos aspectos de la legislación autonómica en materia de contratación fijando el plazo de ocho meses para los procedimientos de resolución contractual y reformando la composición de las mesas de contratación, tanto de la Mesa de Contratación Común de la Administración General de la Comunidad Autónoma (art. 177 de la Ley 5/2018) como de las Mesas del Instituto Cántabro de Servicios Sociales (art. 19.2 de la Ley 3/2009) y del Servicio Cántabro de Salud (art. 22.2 de la Ley 10/2001). En los dos primeros casos se excluye a los cargos de designación política como miembros de estos órganos y, además, se prevé que la función de intervención sea realizada por un representante de la Intervención General, no necesariamente por un Interventor. En el caso del Servicio Cántabro de Salud el cambio afecta únicamente a lo relativo al desempeño de las funciones propias de la Intervención, no así a la posibilidad de que sigan formando parte de la mesa los órganos de designación política. Además, también en materia de contratación, se aprecia un cambio más sutil, pues parece que se cierra el paso a la creación de mesas de contratación propias de cada Consejería, que antes de la Ley 3/2023 estaba prevista en el art. 177.3 de la Ley 5/2018, apartado que ahora recibe nueva redacción sin mencionar esta posibilidad.

También destaca la modificación de la Ley 9/2022 de Coordinación Políticas Locales de Cantabria como consecuencia del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Co-

munidad Autónoma de Cantabria prevista en el art. 33 de la LOTC. Se modifica, en concreto, el art. 19 de la Ley que regula la posibilidad de actuación de los policías locales fuera del ámbito territorial de su municipio para acomodarlo a lo previsto en el art. 51.3 de la LOFCS.

En el ámbito del personal sanitario se establecen medidas para solventar el problema de la escasez de profesionales modificando algunos preceptos de la Ley de Cantabria 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de instituciones sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria y, también, de la Ley de Cantabria 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria. Destaca la consideración de todo el territorio de Cantabria como un área única en determinados casos permitiendo la movilidad de los usuarios y profesionales sanitarios.

Pero el cambio más importante y el que más polémica y debate ha generado en la opinión pública es la modificación de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (LOTUCA) para permitir en todos los municipios de Cantabria la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rústico próximo al núcleo urbano (200 metros) con el límite de no superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano. En principio, esta posibilidad se ciñe al suelo rústico de protección ordinaria, pero en los municipios sin plan general se permite también en suelo rústico de protección especial salvo que la legislación sectorial o las normas sobre ordenación territorial lo impidan. La Ley contempla a tal efecto unos parámetros de parcela mínima, ocupación, etc., que regirán en defecto de otra más restrictiva prevista en el planeamiento territorial o urbanístico.

Recordemos que la redacción originaria de la Ley 5/2022 permitía la vivienda unifamiliar aislada únicamente en el entorno de núcleos urbanos de pequeña dimensión, en concreto en los municipios de menos de 5.000 habitantes o, en el caso de municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes, en núcleos que no superen las 250 viviendas. No obstante, la LOTUCA permitía transitoriamente, durante dos años, que se autorizaran estas construcciones en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano en todos los municipios cumpliendo una serie de parámetros. La reforma de la Ley se produce antes de la finalización de ese plazo transitorio de dos años y, en realidad, supone una vuelta al sistema preexistente conforme a la derogada Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo desde su reforma por la Ley 3/2012. La cuestión no es de menor importancia si se tiene en cuenta que en Cantabria se autorizan unas 140 solicitudes anuales para construir viviendas en suelo rústico. De hecho, según los datos ofrecidos por la CROTU, se han autorizado 1.425 viviendas entre 2012 y 2022 a los que hay que sumar 146 solicitudes en 2023 de las cuales 65 han sido denegadas.

Se incorporan también otras modificaciones a la Ley 5/2022, algunas de ellas derivadas del acuerdo adoptado con el Estado en el seno de la Comisión

Bilateral del art. 33 de la LOTC entre las que destaca, de un lado, el deber de especificar en el art. 65 de la ley el carácter imprescriptible de las infracciones relacionadas con la ordenación de las zonas verdes, los espacios libres o las dotaciones públicas previsto en el art. 55 del TRLS, RD Legislativo 7/2015, así como un conjunto de modificaciones que afectan a la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria que había sido modificada, a su vez, por la Ley 5/2022 de manera tal que el Estado consideraba contrario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y, en tercer lugar, al tributo autonómico creado en la disposición adicional octava de la Ley 5/2022, que gravaba la implantación de parques eólicos en suelo rústico. En este último caso el Estado exigió la reforma del precepto a fin de que el impuesto quede vinculado a presupuestos ambientales y no a la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos. La nueva redacción del precepto prevé que el impuesto grava la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos y que la base imponible no es ya el valor económico de la energía eléctrica generada y entregada a la red sino la suma de las unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico o de metros cuadrados de suelo ocupados por paneles solares en el caso de parques fotovoltaicos.

A estas reformas legales se suman un buen número de modificaciones que afectan a la misma Ley 5/2022, sobre la que no nos vamos a detener, así como por distintas razones a otras leyes. Entre estas modificaciones destacan aquellas dirigidas a procurar la simplificación administrativa dado que con este objetivo se modifican dos leyes importantes como son la Ley de Cantabria 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria y la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

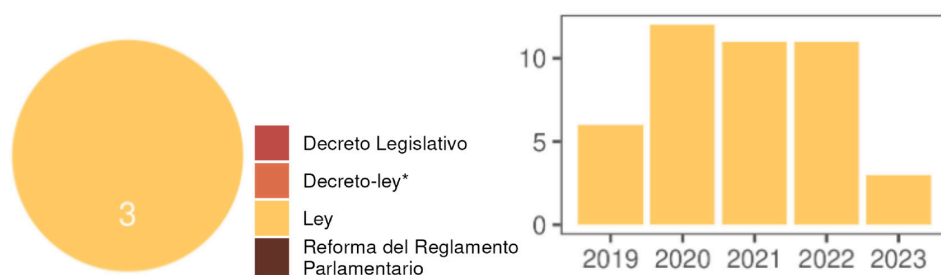
En el primer caso se prevé ahora en la Ley una remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno para que pueda establecer categorías o actividades sujetas únicamente a declaración responsable al tiempo que se incorpora un nuevo art. 17 bis para regular esta figura.

Por otro lado, la modificación de la Ley de Control Ambiental Integrado supone incorporar una nueva figura, la declaración responsable ambiental, que permitirá iniciar determinadas actividades sin un control administrativo previo, únicamente bajo la responsabilidad del técnico firmante, pudiendo la Administración controlar a posteriori su adecuación a las exigencias legales. Al mismo tiempo se clarifica en el Anexo C de la Ley las condiciones o umbrales que determinan con precisión cuáles son las actividades sujetas a comprobación ambiental y a declaración responsable.

La actividad reglamentaria ha sido también escasa y principalmente de naturaleza organizativa, consecuencia de la reorganización de las consejerías tras la formación del nuevo gobierno.

Entre las normas reglamentarias destacables podemos mencionar el Decreto 136/2023, de 10 de agosto, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU). No se trata de cambios de calado ni en la composición ni en las funciones que corresponden a los órganos colegiados de la CROTU, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente. Lo realmente importante, y lo que ha generado la crítica de los colegios profesionales que están presentes en el Pleno, pero no en la Comisión, es el hecho de que con el nuevo Decreto se pretende poner en funcionamiento efectivo la Comisión que hasta entonces no estaba operativa, de manera que será este órgano el que autorice o, en su caso, emita el informe previo a la autorización municipal para las construcciones en suelo rústico. Y es que en la Comisión Permanente están representados únicamente los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros de Caminos, pero no los de Geógrafos, Abogados, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles y Biólogos que únicamente están en el Pleno.

Gráfico 5. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional ha sido evitada gracias a que se han alcanzado tres acuerdos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con tres leyes aprobadas por el parlamento de Cantabria en 2022. En realidad, el conflicto afectaba únicamente a dos leyes dado que por lo que respecta a la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se discutía sobre la reforma que esta realizaba a la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Se han modificado, en consecuencia, en la Ley 3/2023 varios preceptos de esta última Ley 5/2022

así como de la Ley de 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria para cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos de la Comisión Bilateral. No se han formulado, por lo tanto, recursos de inconstitucionalidad ni conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria y únicamente se han dictado por el Tribunal Constitucional algunas sentencias en recursos de amparo relacionadas con la decisión judicial de vacunar a menores o personas con discapacidad frente al Covid-19 y con la convocatoria de concurso público para la adjudicación de licencias disponibles de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora digital terrestre de ámbito local.

En efecto, el TC ha confirmado en vía de recurso de amparo las decisiones judiciales que acordaban la vacunación frente al Covid-19 de personas cuya capacidad para decidir de manera libre, válida e informada era insuficiente. Era el caso de una persona con un deterioro cognitivo moderado de origen neurodegenerativo, cuya hija se negaba a la vacunación (STC 74/2023, 19 de junio) así como el caso de una menor, de siete años de edad, cuyos padres discrepaban al respecto (STC 154/2023, 19 de junio). Lo que estaba en juego en ambos casos era el derecho a la integridad personal (art. 15 CE) y el TC analiza si las decisiones judiciales ponderaron adecuadamente la protección del interés superior del menor y de la persona con discapacidad en relación con la protección de su salud, teniendo en cuenta la recomendación de las autoridades sanitarias, que se mostraban a favor de la vacunación. En ambos casos concluye el TC que las decisiones judiciales han de ser confirmadas.

En relación con la negativa de la Comunidad Autónoma a convocar concursos en el año 2018 para adjudicar licencias de prestación de servicios audiovisuales las SSTC 119/2023 y 111/2023, ambas de 25 de septiembre, siguen la doctrina sentada en la STC 89/2023, de 18 de julio sobre la misma cuestión planteada en la Comunidad Autónoma de la Rioja y desestiman los recursos de amparo al considerar que la modificación del plan técnico nacional de televisión digital terrestre impedía considerar que existían licencias disponibles al amparo del plan de 1999 modificado en 2019.

El TS se ha pronunciado sobre la cobertura jurídica de diversas decisiones que fueron adoptadas por el consejero de Sanidad durante la pandemia. Se trataban, todas ellas, de decisiones restrictivas de derechos que afectan especialmente a la actividad hostelera al limitar sus horarios de apertura, prohibir el uso de las zonas interiores, exigir el certificado de vacunación para acceder a los locales, etc. El TSJ de Cantabria consideraba que estas medidas eran nulas como consecuencia de la anulación por el TC del Real Decreto que declaró el estado de alarma y la consiguiente invalidez de la delegación en el presidente de la Comunidad Autónoma o el consejero de Sanidad para adoptar otras medidas adicionales.

El TS revoca las sentencias del TSJ al considerar que las medidas restrictivas de derechos fundamentales, en casos de crisis sanitarias pueden encontrar cobertura normativa no sólo en la declaración del estado de alarma, sino también en la

legislación sanitaria. En este sentido la STS núm. 1283/2023, de 18 de octubre, reitera lo dicho en otras sentencias del mismo año como las SSTS 1412, 141 y 532 de 2023, de 13 de noviembre, 7 de febrero y 24 de abril, respectivamente y ordenan retrotraer el proceso contencioso para que la Sala de Cantabria resuelva sobre las demás cuestiones planteadas. Tras estas sentencias del TS, el TSJ volvió a dictar Sentencias que anulaban las resoluciones del consejero de Sanidad, como es el caso de la STSJC 342/2023, de 30 de octubre. Esta Sentencia, que cuenta con un voto particular, explica que la nulidad de la resolución del consejero deriva ahora del hecho de que la decisión tiene naturaleza normativa, es un reglamento tal y como ha señalado la STC 70/2022, de 2 de junio, son verdaderos reglamentos urgentes de necesidad y, en consecuencia, el consejero no era competente para adoptarla, a lo que debe unirse el hecho de que ha seguido en absoluto el procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias.

En el ámbito laboral o social, el Tribunal Supremo ha dictado varias Sentencias revocando las decisiones del TSJ de Cantabria, sala de lo social, que venían reconociendo a las familias monoparentales el derecho a ampliar la prestación de maternidad de 16 semanas hasta 26 o 32 semanas, consecuencia de sumar a su baja la que le hubiera correspondido al otro progenitor, con el fin de evitar la discriminación de sus hijos respecto de las que tienen dos progenitores en casa. Nos referimos, entre otras, a las SSTS, sala de lo social, núm. 1284/2023; núm. 1291/2023; núm. 1298/2023; y núm. 1279/2023, todas ellas de 21 diciembre, que siguen la doctrina marcada en la precedente STS de Pleno número 169/2023, de 2 de marzo (rcud. 3972/2020).

Considera el Tribunal Supremo que el reconocimiento al único progenitor de una familia monoparental de la prestación por nacimiento y cuidado de menor que le hubiera correspondido al otro progenitor no resulta una exigencia que derive ni de la CE, ni de ninguna norma de la UE, ni de ningún acuerdo o tratado internacional ratificado por España. Que no existe una supuesta vulneración de un teórico derecho del menor de las familias monoparentales a ser cuidado en condiciones de igualdad con respecto a las biparentales y que la legislación, de manera consciente, no ha previsto esta posibilidad ya que, de hecho, recientemente rechazó en el Senado una enmienda que pretendía introducir en la Ley una modificación en este sentido. El Tribunal Supremo considera, en definitiva, que lo que se le pide va más allá de lo que significa “interpretar y aplicar el derecho” y se sitúa en el ámbito de su creación, lo que le lleva a revocar las Sentencias del TSJ de Cantabria.

El año 2023 ha sido, en definitiva, un año electoral que ha generado cambios en la organización política de la Comunidad Autónoma, que ha pasado a estar gobernada por el PP con el apoyo inicial para la investidura del PRC, que ha llevado aparejado la exclusión de un posible Gobierno de coalición PP-Vox. A partir de ese momento, el PP ha debido contar con apoyos concretos en el Parlamento para aprobar la Ley de presupuestos y la Ley de acompañamiento, las dos más importantes de un año con escasa actividad legislativa.

1. Actividad político-institucional

En el *Informe* de 2022 constatamos que la cohabitación entre los dos socios del Gobierno no había registrado demasiadas tensiones o turbulencias y Vox se había conformado con una política de gestos y un lenguaje provocador cuando el asunto podía servir de munición en su “guerra cultural”. Eso sí, como en todo matrimonio de conveniencia tradicional, los cónyuges llevan a veces vidas y agendas paralelas. Pues bien, esa sigue siendo la tónica dominante en el funcionamiento del Ejecutivo de coalición, fruto de una alianza pionera (“piso piloto”) que se ha replicado en otras regiones tras las elecciones autonómicas del 28 de mayo. El partido de Abascal no ha logrado incluir en la agenda legislativa su anunciada “ley de violencia intrafamiliar” o la derogación del Decreto de 2018 sobre la memoria histórica (se limitan a incoar expedientes para declarar como bienes de interés cultural algunos monumentos y símbolos franquistas). Pero no remite su beligerancia contra los sindicatos (“sanguijuelas” o “parásitos” según el consejero de Industria, Comercio y Empleo, M. Veganzones) y por extensión contra el diálogo social, una fórmula que el PP regional siempre ha defendido como una de las señas de identidad de sus políticas desde las primeras legislaturas del presidente Herrera.

En enero Veganzones anunció la supresión del Servicio de Relaciones Laborales de Castilla y León (SERLA), una fundación análoga a la que existe en las demás Comunidades en la que participan la patronal CEOE, los sindicatos CC.OO. y UGT y la Junta y que se encarga de mediar en los conflictos laborales individuales o colectivos para evitar que se judicialicen (en 2022 intervino en 3.534 conflictos individuales, la cifra más alta en sus 25 años de historia, y 341 colectivos, con 160.000 trabajadores implicados). La Ley de Presupuestos no contempla ninguna partida para financiar este organismo, al que se asignaban casi un millón de euros en ejercicios anteriores. A partir de ahora esa labor de arbitraje la asumirán, según el consejero, las oficinas territoriales de Trabajo de la Junta, cuyos servicios de mediación se desmontaron precisamente para crear el SERLA. En marzo la Junta rechazó de plano el requerimiento formal (paso previo a la interposición de un recurso judicial) remitido por la ministra de Trabajo exigiendo la revocación de esa decisión,

calificándolo de “despropósito jurídico”. Pero Veganzones rectificó en parte al anunciar en la reunión del patronato de la fundación del 31 de marzo un plan de viabilidad que consistiría en cerrar la sede del SERLA (se deja de pagar el alquiler), eliminar el puesto de director (un contrato de alta dirección con un coste de 76.000 euros) y reducir la aportación de la Consejería en 2023 a menos de la mitad (400.000 euros) para financiar únicamente la mediación en los conflictos colectivos, con un solo mediador por caso. Una subvención directa que fue aprobada con esas condiciones por el Consejo de Gobierno celebrado el 13 de abril. Contra esa reducción el Ministerio de Trabajo formuló de nuevo un requerimiento, que tampoco fue atendido. Por este motivo, entre otros, UGT y CCOO presentaron una reclamación ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, el órgano que vela por el cumplimiento de la Carta Social Europea. El Consejo de Gobierno del 21 de diciembre tuvo que autorizar una aportación adicional de 40.000 euros para el pago de las nóminas de los trabajadores del SERLA.

Ese mismo mes de enero estalló una viva polémica, de alcance nacional incluso, a raíz de las declaraciones del vicepresidente García Gallardo en la rueda de prensa celebrada tras una reunión del Consejo de Gobierno. En su comparecencia junto al portavoz de la Junta hizo referencia a un nuevo protocolo médico de atención a las mujeres embarazadas en cuya virtud se ofrecería a las mujeres que quisieran interrumpir su embarazo la posibilidad de ver una ecografía en cuatro dimensiones (4D) y escuchar el latido del feto (para favorecer la «implicación emocional» de la gestante) antes de tomar una decisión. Pese a que en la correspondiente nota de prensa se aludía a este acuerdo, la Consejería de Sanidad y distintos dirigentes del PP negaron finalmente que fuera a modificarse el protocolo en vigor, que no contempla ese ofrecimiento con carácter obligatorio. Un episodio, con requerimiento del Gobierno de la nación incluido, que terminó siendo un amago fallido, una tormenta en un vaso de agua, porque ante la reacción desatada saltaron las alarmas en Génova y el PP obligó a dar marcha atrás y plegar velas.

También generó incomodidad en el socio mayoritario el video grabado el 25 de octubre por García Gallardo ante el hotel balneario de Medina del Campo en el que se alojaban 183 inmigrantes trasladados ese mismo día desde Canarias. El vicepresidente denuncia la “invasión migratoria” y asocia la llegada de esos inmigrantes ilegales (“jóvenes varones en edad militar”) con la inseguridad ciudadana. Declaraciones estridentes que obligan una vez más al PP a hacer equilibrios en el alambre para marcar distancias.

En todo caso, los resultados de las elecciones generales del 23 de julio en Castilla y León reforzaron la posición del PP, en detrimento de Vox, que perdió 5 de los 6 diputados que había logrado en 2019. Los populares obtuvieron 589.000 votos (41.6%) y 18 escaños (ganó los 5 que perdió Vox), mientras que Vox, que logró cuatro años antes más de 230.000 (212.000 en las autonómicas de 2022), se quedó en 195.000 (13.8%). El PSOE repitió prácti-

camente resultados con los mismos escaños (12) y un ligero incremento de votos (457.999, el 32.3%). Sumar, con 99.000 votos (el 7%), tuvo menos apoyo que Podemos-IU en 2019 (130.000 votos, el 9.4%) y tampoco obtuvo representación.

Antes, en las elecciones municipales de mayo, el PP ya había ganado con el 40% de los votos (513.643 votos y más de 7.000 concejales), ampliando la ventaja lograda en 2019 respecto del PSOE (de 2 a 9 puntos). Los socialistas se tuvieron que conformar con 401.188 votos (31.2%) y 3.394 concejales (460 menos), mientras que Vox dobló su representación con 96.384 votos (7.5%) y 309 concejales, UPL incrementó sustancialmente sus votos (36.921) y el número de concejales (235), IU no llegó a los 20.000 sufragios (1,5%) y Cs certificó su anunciado descalabro: de un 10.4% (144.108 votos) a un 2.1% (27.385 votos). Como partido más votado, el PSOE conserva las alcaldías de León (con la abstención de los 5 concejales de la UPL) y Soria (con mayoría absoluta) y recupera la de Palencia (gracias a la abstención de una formación local, VP). También fue la lista más votada en Valladolid por muy poco (750 votos), pero el acuerdo entre PP y Vox (14 concejales frente a 13 que suman PSOE y Toma la Palabra) desalojó a Oscar Puente y aupó a la alcaldía a J.J. Carnero. Lo mismo sucedió en Burgos: pese a contar con un concejal más, la alianza con Vox permitió al PP recuperar la alcaldía. El PP venció con claridad en Salamanca, logrando la mayoría absoluta, y en Segovia, donde gobierna en minoría, tras varios mandatos en la oposición. En Ávila volvió a ganar XAV y su candidato Sánchez Cabrera fue investido alcalde con los votos de sus 11 concejales. Y finalmente en Zamora el candidato de IU mantiene el bastón de mando, pero ahora con el apoyo del PSOE, porque perdió la mayoría absoluta. El mapa local no registra grandes cambios, pero el PP le arrebató al PSOE dos ayuntamientos importantes y gobernará con mayoría absoluta en todas las Diputaciones Provinciales, salvo la de León, en manos del PSOE gracias al apoyo de la UPL.

Al concluir el año no se habían aprobado los Presupuestos para 2024. La Junta alega que no pudo remitir el proyecto a tiempo porque no contaba con las cifras oficiales del objetivo de déficit o los ingresos a cuenta. La incógnita se despejó en diciembre: Hacienda aportará 9.334 millones de euros el próximo año, lo que supone 1.199 millones más que en 2023. Pero a principios de febrero de 2024 no se había elaborado aún el proyecto de ley y seguía en vigor el Decreto 24/2023, de 28 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos de 2023 en el ejercicio de 2024. Castilla y León cerró el año con 9.376 parados menos (-7,7%) y la creación de 21.000 empleos.

En diciembre el leonés Nicanor Sen fue designado delegado del Gobierno en Castilla y León, en sustitución de Virginia Barcones, que pasó a ocupar la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en el Ministerio del Interior.

1.1. Actividad parlamentaria

En esta legislatura el debate político ha alcanzado cotas de crispación sin precedentes en Castilla y León. La refriega parlamentaria ha subido de tono y la “bronca” ha sido la nota dominante en el hemiciclo, con incidentes constantes y palabras gruesas. Y esa es lamentablemente la situación: todos los puentes están rotos. Hasta el punto de que no es posible con este clima de confrontación la renovación de los titulares de las instituciones propias con el mandato agotado, porque una mayoría de 3/5 en las Cortes sólo puede alcanzarse con un acuerdo entre el PP y el PSOE. El Procurador del Común, Tomás Quintana, está en funciones desde octubre de 2022. Y el mandato de los consejeros del Consejo de Cuentas expiró en enero de 2023.

El 25 de febrero el Estatuto, fruto del acuerdo entre la UCD y el PSOE, cumplió 40 años, pero la celebración del aniversario en unas Cortes presididas por C. Pollán (Vox) fue más bien triste, casi a escondidas. Un trámite reducido a su mínima expresión (un discurso de apenas 11 minutos).

En el primer debate sobre el estado de la Comunidad de esta legislatura, celebrado en los primeros días de octubre, el presidente de la Junta hizo un llamamiento a la “desescalada verbal” y ofreció a los grupos de la oposición tres pactos: uno para blindar la sanidad, otro para reeditar los acuerdos en materia de financiación autonómica, y un tercero para reivindicar el Corredor Atlántico y garantizar que beneficie a las 9 provincias. Mañueco recibió días después a los representantes de las 8 formaciones que se sientan en las Cortes y esa ronda de contactos para explorar la viabilidad de esos “acuerdos de Comunidad” sólo sirvió para constatar que la interlocución entre populares y socialistas está bajo mínimos. El portavoz socialista, Luis Tudanca, puso dos condiciones a Mañueco: que cumpla lo pactado (“no vamos a firmar ningún acuerdo sobre las cenizas de los acuerdos anteriores”) y que rompa con Vox. De las 150 propuestas presentadas al cierre del debate se aprobaron las 60 suscritas por los socios del Gobierno (41 por unanimidad) y cinco de las impulsadas por UPL, Soria ¡Ya! y Por Ávila.

Se ha agudizado, por otra parte, la tendencia a convertir el Parlamento autonómico en una plataforma para censurar y combatir decisiones o políticas del Gobierno de España y trasladar a la opinión pública el repertorio de agravios y reivindicaciones frente al Gobierno central: reforma del modelo de financiación autonómica, infraestructuras pendientes, implantación de una EBAU única para toda España... Nos sigue llamando la atención, en efecto, una deriva que ya hemos denunciado en anteriores informes: me refiero al creciente espacio que ocupan las iniciativas que podemos catalogar como de control parlamentario invertido o cruzado, una práctica muy arraigada en los parlamentos autonómicos, en cuya virtud la mayoría parlamentaria dirige sus críticas o sus demandas no al Ejecutivo regional sino al Gobierno de la nación cuando es de distinto signo político. En estas mociones o proposiciones no de ley se insta a la Junta a que exija o solicite al Gobierno

central una determinada medida o actuación. De este fuego cruzado no faltan ejemplos en todas las sesiones plenarias celebradas este año. Porque no son la excepción, sino la regla: 4 de cada 5 iniciativas aprobadas en el Pleno (en las comisiones la proporción es bastante menor) se formulan en esos términos. Y la misma pauta siguen las propuestas de resolución aprobadas en el debate sobre la política general de la Junta.

Sirvan de botón de muestra la PNL presentada por Vox y aprobada el 26 de abril instando a promover la modificación del Código Penal, la LECr y la LEC para apoyar a las víctimas de la ocupación/usurpación de inmuebles. O la aprobadas en ese mismo Pleno a iniciativa del Grupo Popular en relación con el IRPF (adaptación de tarifas a la inflación o exención de determinadas ayudas) o el sistema universitario. Todas las aprobadas en el Pleno del 31 de mayo se ajustan a ese patrón: valga como ejemplo la PNL presentada por el Grupo Popular instando al Gobierno de España a adoptar distintas medidas en materia de función pública en la Administración de Justicia. De ese mismo Grupo es la PNL aprobada en el Pleno del 14 de junio, en relación con la salud bucodental de las personas con discapacidad o el 28 de junio en apoyo del sector de la automoción en la UE.

En la misma onda se inscriben las proposiciones no de ley promovidas por el Grupo de Vox. Así, la aprobada en el Pleno del 20 septiembre insta al Gobierno de España a que, a la vista del cambio de postura de la Comisión Europea respecto a la protección del lobo, impulse la elaboración de un Plan Nacional del Lobo que comprenda un adecuado control cinegético y un censo nacional actualizado, mejore el sistema de compensaciones por los daños ocasionados y excluya al lobo del listado de especies en régimen de protección especial en todo el territorio nacional. O las que instan a agilizar y flexibilizar los procedimientos de autorización de productos fitosanitarios (Pleno del 18 de octubre).

Más carga política tienen las iniciativas del Grupo Popular aprobadas en un otoño especialmente “caliente” marcado por las negociaciones para la investidura del presidente del Gobierno. En el Pleno del 7 de septiembre se aprobó una PNL que instaba a la Junta a dirigirse a los Grupos Parlamentarios del Congreso para trasladarles la posición de la Comunidad (expresada en los acuerdos unánimes de las Cortes de 2018 y 2020) en relación con la financiación autonómica y su oposición a cualquier acuerdo que suponga una quiebra de los principios constitucionales de igualdad y solidaridad entre españoles. En esa agenda nacional se inscribe sin duda la aprobada el 20 de septiembre, que pide al Gobierno de España en funciones que rechace toda negociación con los partidos y grupos que exijan la concesión de un indulto general o amnistía -prohibido por la Constitución- a los condenados o procesados por los hechos sucedidos en Cataluña durante el denominado “procés” a cambio de su apoyo parlamentario a una eventual investidura; y prohíba a todos sus miembros y altos cargos de la Administración la negociación con personas declaradas en rebeldía por la Justicia.

La ofensiva de la mayoría parlamentaria continúa en el Pleno celebrado el 22 de noviembre, que aprobó una PNL que instaba a la Junta a mostrar ante el Gobierno central su rechazo a la Proposición de Ley de Amnistía presentada en el Congreso, al acuerdo firmado entre Junts y el PSOE y a los intentos de injerencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial. En ese mismo Pleno se aprobó otra PNL instando a la Junta a trasladar al Gobierno de España su compromiso inquebrantable con la unidad de nuestra Nación y la solidaridad entre los territorios y expresar su oposición a los acuerdos suscritos por el PSOE con ERC y Junts para la investidura del Sr. Pedro Sánchez. Son pronunciamientos legítimos que responden a la lógica política, pero creo que se desvirtúa así la función de control del Parlamento autonómico, porque a las Cortes de Castilla y León le corresponde “controlar e impulsar la acción política y de gobierno de la Junta y de su presidente” (art. 24.2 EACYL).

La solidez del pacto de legislatura entre el PP y Vox no ha dejado mucho espacio de maniobra a las minorías en esa labor de control. En esta legislatura no se ha puesto en marcha ninguna comisión de investigación. El pasado año se rechazaron las tres solicitudes presentadas y en 2023 no se ha registrado ninguna propuesta. Pero de vez en cuando se aprueba alguna iniciativa de la oposición. Así, se aprobaron tres mociones presentadas por el Grupo UPL-Soria ;Ya!: una relativa a política general en materia de patrimonio cultural (14 de junio); otra sobre la conservación y fomento de servicios financieros en el medio rural (7 de septiembre) y una última relativa a política general en materia de reto demográfico (20 de septiembre).

Si en 2022 ya se rechazaron dos iniciativas socialistas para reprobar al vicepresidente García Gallardo, en el Pleno celebrado el 20 de septiembre se rechazó la PNL presentada por el Grupo Socialista, instando a las Cortes y al presidente de la Junta a reprobar el comportamiento del consejero M. Vezganzones por sus ataques constantes al diálogo social, el desmantelamiento del Servicio Público de Empleo y los insultos y la falta de respeto a los legítimos representantes de los trabajadores. PP y Vox volvieron a cerrar filas en el Pleno del 20 de diciembre para rechazar otra PNL socialista que reprochaba e instaba al cese inmediato de este mismo consejero y del vicepresidente. En el primer caso, por los mismos motivos que la anterior, y en el caso de García Gallardo, por sus insultos y su desprecio a las mujeres, las personas con discapacidad, las personas inmigrantes y al presidente del Gobierno de España.

En el capítulo relativo a las instituciones propias de la Comunidad, hay que anotar que el Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2023 presentado por el Consejo de Cuentas fue aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda en su sesión del 13 de febrero. Este plan recoge 20 fiscalizaciones procedentes del PAF de 2022 y otras 28 fiscalizaciones de carácter legal y especial. El Consejo concluyó finalmente 15 informes en 2023, aunque prevé la aprobación de 13 en el primer cuatrimestre de 2024. Y su presidente compareció en 13 ocasiones en las Cortes para presentar 22 informes.

Creo que vale la pena detenerse un momento en el Informe-Auditoría que hizo público el Consejo en noviembre con el título de “Análisis de la gestión del programa presupuestario Deuda Pública y su relación con el sistema de financiación y el gasto en materia de sanidad y educación, ejercicios 2004-2021”. Un documento de 206 páginas elaborado por los técnicos de la institución a partir de datos oficiales. En el período 2009-2021 el déficit de financiación -esto es, el desfase entre los ingresos y el coste real de los servicios que presta la Comunidad- asciende a 5.137 millones de euros (descontando los recursos extraordinarios ingresados por el Gobierno central por la pandemia en 2020 y 2021). En promedio supone una infrafinanciación de 395 millones anuales, con un 6% de gasto social no cubierto. El peso relativo de Castilla y León, que en 2002 era del 7,43% del total de los fondos que reparte el Estado, descendió en 2021 hasta el 6,45%, mientras que la factura de los servicios esenciales ha crecido sustancialmente, pasando de 6.444 millones en 2009 a 7.672 millones en 2021 (un 19% más). Este déficit acumulado ha tenido que financiarse con deuda pública. De ahí que la deuda de la Comunidad aumentase de 1.451 millones de euros en 2004 a 13.215 millones en 2021. En septiembre de 2023 la deuda ya ascendía a 14.042 millones. El Consejo de Cuentas recomienda una revisión del sistema de financiación autonómica con el fin de aproximar los recursos recibidos a las necesidades de gasto reales. Pero mientras no se aborde esa reforma integral, se debe avanzar en un cálculo de la población ajustada que pondere adecuadamente las variables determinantes del gasto efectivo y otorgue un mayor peso a los factores no demográficos, como la extensión del territorio, la dispersión o el envejecimiento.

El Procurador del Común, que lleva más de un año en funciones, entregó en abril al presidente de las Cortes el Informe anual correspondiente al año 2022, en el que se tramitaron 8.247 expedientes. En 2023 recibió menos quejas: 1774 más 913 quejas múltiples, relacionadas sobre todo con la Administración local, el empleo público y la sanidad. Pero duplicó las actuaciones de oficio, que ascendieron a 97 e incidieron en asuntos muy diversos: promoción del parque público de vivienda, atención personalizada y preferente a personas mayores, regulación del tráfico de vehículos de reparto de mercancías en zonas peatonales, prevención de conductas suicidas en menores, fomento de la rehabilitación de viviendas municipales en el medio rural, promoción de campamentos de verano inclusivos, control del ruido generado por locales de ocio nocturno, ampliación de las franjas de edad en los cribados de cáncer de mama, abastecimiento de agua potable y planes de sequía, accesibilidad a los vehículos de transporte público urbano, entre otros. Como Comisionado de Transparencia atendió 517 reclamaciones. De ellas, un 52,4% estaban dirigidas contra entidades locales y un 45,6% contra organismos del sector público autonómico. Destacan las relativas a empleo público, medio ambiente y contratación. La mayoría se estiman.

El Consejo Consultivo aprobó 539 dictámenes en 2023 (menos también que en 2022). Los expedientes de responsabilidad patrimonial representaron

el 67,35% de esa cifra global. El 53,99% de las consultas (291) proceden de las Administraciones locales y el 46,94% (243) de la Administración autonómica. En el ejercicio de sus funciones como Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales dictó 170 resoluciones.

1.2. La actuación del Gobierno regional

Se registra, en primer lugar, un cambio en la composición del Consejo de Gobierno. Mediante los Acuerdos 2 y 3/2023, de 12 de mayo, el presidente de la Junta dispuso el cese J.J. Carnero como consejero de la Presidencia y su relevo por L.M. González Gago, director de los Servicios Jurídicos de la Junta con una dilatada trayectoria política. Mantuvo el equipo de su antecesor, pero dejó sin cubrir tres vacantes en el organigrama (una viceconsejería y dos direcciones generales). Carnero renunció el 15 de junio a su condición de Procurador, para concurrir como candidato en las elecciones municipales.

En su reunión del 5 de abril la Junta aprobó el IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2023-2026. La ayuda al desarrollo se incrementa en un 25% en el presupuesto de 2023, alcanzando los 6 millones de euros. En febrero se abrió el plazo para solicitar el Bono Nacimiento (“cheque bebé”), con cuantías que oscilan entre los 500 y 2.500 euros por niño. Y en las reuniones celebradas el 13 de abril y el 14 de diciembre, el Consejo de Gobierno autorizó la ampliación de la subvención destinada a financiar el descuento del 25% en los abonos para trayectos de media distancia y alta velocidad de RENFE, de los que se benefician unos 25.000 usuarios residentes en cualquiera de los municipios de Castilla y León. El incremento responde al aumento en la venta de estos abonos y a la incorporación de nuevos trayectos declarados Obligación de Servicio Público (OSP). En total, la Junta destinó más de 13 millones de euros en 2023 a esta bonificación.

En el Consejo de Gobierno del 18 de mayo se aprobó el Decreto que establecía las tasas para cursar estudios en las universidades públicas de la Comunidad. La primera matrícula de grado para el curso 2023-24 costará un 8,67% menos y en los estudios de máster no habilitante la reducción es del 19%. En este ámbito es importante la decisión de la Junta, adoptada en su reunión del 31 de agosto, de extender la gratuidad de la educación al segundo curso del primer ciclo de Educación Infantil (escolares entre 1 y 2 años). Son 624 centros los que ofertan plazas: 356 públicos y 268 privados.

En su reunión del 15 de junio, el Consejo de Gobierno autorizó la concesión de una subvención por importe de 20,2 millones de euros a la empresa Radio Televisión de Castilla y León S.A. para financiar las actuaciones encaminadas a lograr los objetivos de interés público de la televisión digital terrestre en una Comunidad que carece de una televisión pública. En la celebrada el 29 de junio acordó la declaración de situación excepcional de la campaña agrícola 2022-2023 debido al impacto en las explotaciones agrarias de las extremas condiciones climáticas de los últimos meses. Para hacer fren-

te a esa situación, la Junta destina al sector agrario 145 millones de euros en ayudas extraordinarias por los efectos de la sequía. Se anuncia, en cambio, un recorte de 20 millones en los programas de formación para el empleo o prevención de riesgos gestionados por la patronal y los sindicatos.

El 4 de noviembre, en un momento en que la tensión con el ejecutivo del Sr. Pedro Sánchez era de alto voltaje, el Consejo de Gobierno adoptó en una reunión extraordinaria dos acuerdos en defensa de los intereses de la Comunidad. En primer lugar, impugnar mediante recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional los acuerdos políticos sobre la amnistía si se materializan formalmente. En segundo lugar, impugnar las medidas financieras y económicas recogidas en esos mismos acuerdos ante el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo o Audiencia Nacional, en función de la institución que adopte y formalice tales acuerdos, que otorgan privilegios (como la condonación del 20% de la deuda de Cataluña con el FLA) que menoscaban la financiación de los servicios públicos en nuestra Comunidad.

El Consejo de Gobierno celebrado el 7 de diciembre aprobó la Oferta de Empleo Público de 2023 con casi 3.000 plazas y un incremento de más del 9% en las de nuevo ingreso y turno libre. Destacan las 870 plazas de nuevo ingreso en el Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL), con un incremento de más del 53 % respecto a las ofertadas en 2022, y las 727 plazas de personal docente. En su última reunión, la del 28 de diciembre, la Junta, además del Decreto que regula las condiciones de la prórroga de los Presupuestos de 2023, aprobó el Acuerdo Marco para sufragar los servicios sociales que prestan los municipios de más de 20.000 habitantes y las instituciones provinciales durante el periodo 2024-2027 por un importe global de 702 millones de euros (un 18% más). Una de las partidas que más crece (80,5 millones adicionales) es la de ayuda a domicilio.

A principios de diciembre se hicieron públicos los resultados del Informe PISA en su octava edición (las pruebas se realizaron en 2022). Castilla y León sigue ocupando la primera posición, seguida de Asturias y Cantabria.

2. Actividad normativa

En este terreno, el balance es bien pobre. Dos leyes y tres Decretos-leyes. Eso es todo. Curiosamente, las dos leyes tienen su origen en sendas proposiciones de ley y ambas se tramitaron por el procedimiento de urgencia.

Gráfico 6. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

La Ley 1/2023, de 24 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas (la “ley de acompañamiento” indispensable para la plena ejecución del Presupuesto) tuvo su origen en una Proposición de Ley presentada por los Grupos Popular y Vox cuatro días después de que en el Pleno del 23 de diciembre de 2022 se aprobasen por un error en la votación las enmiendas formuladas por los socialistas al dictamen del proyecto de ley con el mismo título y contenido y los procuradores de la mayoría se viesen obligados a votar en contra. La proposición se aprobó finalmente en el Pleno del 22 de febrero. En el capítulo de las medidas tributarias, se facilita la aplicación de las deducciones por familia numerosa y por nacimiento o adopción en el IRPF y se amplía la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes en zonas rurales.

La Ley 2/2023, de 9 de noviembre, de bonificaciones fiscales de tasas veterinarias se aprobó en el Pleno del 8 de noviembre tras una tramitación exprés por el procedimiento de urgencia y lectura única. Prevé la bonificación del 95% de la tasa por prestación de servicios veterinarios hasta el 31 de diciembre de 2025, una medida de apoyo al sector ganadero que se justifica por la sequía y el incremento de los costes que pone en riesgo la viabilidad de las explotaciones ganaderas. En la disposición adicional se establece la prórroga para el ejercicio 2023 de la bonificación de las tasas por las licencias de caza y pesca, que ya estableció la Ley 2/2022 de rebajas tributarias.

Mediante el Decreto-ley 1/2023, de 30 de marzo, por el que se establece la jornada de trabajo de los empleados públicos de la Administración autonómica, la Junta cumple (por fin) el acuerdo firmado con éstas en mayo de 2019 para recuperar la jornada de 35 horas semanales. Se modifica para ello el Decreto 59/2013. En su interminable Exposición de Motivos (11 páginas del BOCCYL) se da cumplida cuenta de los antecedentes de una medida que fue respaldada por todas las organizaciones sindicales presentes en la negociación colectiva. Se recuerda que la jornada de 35 horas ya fue aprobada en la

Administración autonómica en 2002, pero en 2012 se fijó en 37 horas y media en todo el sector público para corregir un déficit público fuera de control. El acuerdo de 2019 no pudo llevarse a cabo finalmente por su elevado impacto económico en una coyuntura adversa. En el actual contexto de recuperación económica, y dado que el propio Estado ha modificado su normativa básica sobre jornada semanal y la Comunidad dispone de la suficiencia financiera para acometerlo, es el momento de retomar el compromiso asumido en 2019. De este modo, la jornada ordinaria de trabajo en la Administración autonómica a partir del 1 de junio de 2023 será de 35 horas semanales de trabajo efectivo en cómputo anual. Se incluyen algunas previsiones específicas para el personal docente y el sanitario. Este Decreto-ley fue convalidado en el Pleno celebrado el 26 de abril.

En ese mismo Pleno se convalidó el Decreto-ley 2/2023, de 13 de abril, de medidas urgentes sobre prevención y extinción de incendios forestales, que adapta la regulación autonómica a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 15/2022 de medidas urgentes en materia de incendios forestales, y modifica varios preceptos de las leyes de Montes y de la Función pública para agilizar el funcionamiento del operativo de prevención y extinción de incendios forestales de Castilla y León, como la incorporación de personal interino en caso de necesidad. Incluye en un anexo el Plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de 2023.

El Decreto-ley 3/2023, de 11 de mayo, por el que se regula el sistema interno de información de la Administración de la Comunidad, convalidado el 31 de mayo, pretende también adecuar la normativa autonómica a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción, que incorporó al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 de 2019. A través de este sistema, que garantizará la confidencialidad y seguridad de la información y, en particular, de la identidad del informante, podrán denunciarse las acciones u omisiones que puedan constituir determinadas infracciones del Derecho de la UE o de carácter penal o administrativo. Además de las medidas de protección y las garantías establecidas en la Ley 2/2023, los empleados públicos de la Administración autonómica no podrán ser removidos de su puesto de trabajo. El responsable de la gestión del sistema será el titular de la Inspección General de Servicios, quien desarrollará sus funciones de forma independiente. Todas las Administraciones, organismos y demás entidades obligadas a contar con un canal interno de información deberán implantarlo en el plazo máximo de tres meses a partir de su entrada en vigor.

Si nos atenemos a las leyes aprobadas, el rendimiento de nuestro Parlamento ha sido ciertamente escaso, aunque al finalizar el año se estaban tramitando algunas iniciativas de cierto calado, como el Proyecto de Ley reguladora del modelo de atención en los centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración, el de apoyo al

proyecto de vida de las personas con discapacidad o el de patrimonio cultural. También seguía su curso la Proposición de Ley de derechos y garantías de las personas al final de su vida, promovida por el procurador F. Igea (Cs), que fue tomada en consideración de nuevo en septiembre de 2022 y la Proposición de Ley por la que se garantiza la prestación de los servicios autonómicos esenciales, presentada en solitario por el Grupo Popular para “blindar” estos servicios en el medio rural y tomada en consideración por el Pleno en su sesión del 22 de noviembre.

En el plano infralegal, destacan el Decreto 5/2023, de 4 de mayo, por el que se regula la producción y gestión sostenible de los residuos de construcción y demolición; el Decreto 8/2023, de 25 de mayo, por el que se modifica la composición y el funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas; el Decreto 10/2023, de 22 de junio, por el que se regulan las actividades de intermediación turística; y el Decreto 18/2023, de 28 de septiembre, por el que se regula la aplicación de la evaluación de políticas públicas en la Administración de la Comunidad.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. *Conflictividad*

No se planteó en 2023 ningún recurso o conflicto ante el Tribunal Constitucional ni se dictó ninguna sentencia en asuntos en los que la Comunidad fuera parte. Ya se indicó al dar cuenta de la polémica causada por el protocolo antiaborto que el Consejo de Ministros había formulado un requerimiento apelando a la incompetencia de la Junta para adoptar medidas que menoscabasen la LO 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. Ese requerimiento fue rechazado por el Consejo de Gobierno en su reunión del 19 de enero, dado que no se había aprobado ninguna norma ni dictado ningún acto o resolución en esta materia. No pueden impugnarse por esta vía unas declaraciones políticas, sin especificar los preceptos o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia.

La sentencia dictada el 7 de diciembre por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ (Valladolid) estimó el recurso de CC.OO. contra el Decreto 35/2022 por el que se establecía el calendario de fiestas laborales en Castilla y León para el año 2023, al considerarlo contrario a Derecho. Resulta evidente, a juicio de la Sala, que la Administración demandada no cumplió el requisito legal de la consulta previa al Consejo Regional de Trabajo, un órgano tripartito de consulta y asesoramiento en materia laboral, de la propuesta de calendario laboral de 2023 que definitivamente aprobó, ignorando el diálogo social y la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones sindicales y empresariales, porque desdeñó la opción unánimemente aceptada por éstas en las dos convocatorias ordinarias y optó en el último

momento por una nueva propuesta que nadie quería (la sustitución de la fiesta de la Comunidad el 23 de abril, trasladada al lunes 24, por la del 25 de julio, festividad de Santiago Apóstol). Además, en la Memoria del proyecto no se exponen las razones que justifican la propuesta que se aprueba, en contra del criterio de quienes representan los intereses directamente afectados por la norma. No se explica en particular por qué se suprime el traslado al lunes de la fiesta de la Comunidad, que conmemora la derrota de los comuneros en Villalar, en favor de la fiesta del 25 de julio, dada la relevancia que tiene la fiesta oficial (art. 6.2 EACYL) instituida por la Ley 3/1986, apartándose de la costumbre seguida hasta la fecha. Se trata, en definitiva, de una decisión discrecional no justificada, que no responde a un interés público y resulta, por tanto, arbitraria.

Otra escaramuza que acabó en los tribunales fue la que desató la resolución de 10 de mayo de la Consejería de Agricultura, en manos de Vox, que flexibilizaba los controles que existen a escala nacional para evitar la propagación de la tuberculosis bovina, una enfermedad muy contagiosa que la UE pretende erradicar con restricciones de movimiento y sacrificios obligatorios. El Ministerio de Agricultura dictó el 26 de mayo una orden prohibiendo el movimiento del ganado bovino en seis provincias de Castilla y León para evitar el contagio de la cabaña ganadera de las tres provincias declaradas libres de tuberculosis y del resto de España. Interpuso además un recurso contra la resolución de la Consejería al entender que esa normativa más laxa infringía la legislación española y europea. En respuesta a este recurso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ acordó mediante un Auto dictado el 5 de junio suspender la aplicación de la resolución de 10 de mayo como medida cautelar. Al quedar suspendida cautelarmente la resolución impugnada, el Ministerio dejó a su vez sin efecto la Orden del 26 de mayo, mediante otra fechada el 7 de junio y publicada el día siguiente.

3.2. Relaciones de cooperación

A diferencia del pasado año, no hay que consignar reuniones o acuerdos de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado. Pero sí la aprobación del Decreto 6/2023, de 18 de mayo, por el que se regula el Registro Electrónico de Instrumentos de Cooperación de la Administración de la Comunidad. Deroga el Decreto 66/2013, que había quedado obsoleto tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015.

En 2023 la Comunidad suscribió 27 convenios de colaboración con la AGE y otras entidades del Estado. Entre los más relevantes podemos reseñar el Convenio en materia de gestión electoral con el Ministerio del Interior (31 de marzo); el Convenio con la Secretaría de Estado de Seguridad en materia de juego y apuestas (18 de abril) con el fin de organizar y coordinar la inspección y control de las actividades relacionadas con el juego; el Convenio con el CGPJ en materia de formación continua de jueces y magistrados para el año 2023 (11 de mayo); el Convenio con la Fiscalía General del Estado en

materia de formación continua de fiscales para el año 2023 (26 de septiembre); el Convenio entre el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y la Gerencia de Servicios Sociales para la cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad (30 de mayo); el Convenio entre la Jefatura Central de Tráfico y la Consejería de Movilidad y Transformación digital en materia de inspección de transportes terrestres por carretera (14 de noviembre); y el Convenio entre el Ministerio de Cultura y Deporte y la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte para la realización del catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico (15 de noviembre).

En el ámbito de la cooperación horizontal, destaca el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León en materia de asistencia sanitaria, con una vigencia de 4 años prorrogables por otros 4 y destinado a mejorar las prestaciones asistenciales para pacientes limítrofes de ambas autonomías tanto en atención primaria como en atención hospitalaria, emergencias sanitarias y transporte sanitario. El Consejo de Gobierno del 15 de mayo autorizó su formalización en el marco del Protocolo general de colaboración entre ambas Comunidades en materia de políticas públicas firmado en 2022, y fue ratificado por el Pleno de las Cortes celebrado el 28 de junio.

El 15 de diciembre el presidente de la Junta suscribió en Cebreiro (Lugo) el Protocolo general de colaboración entre las Comunidades de Galicia y Castilla y León y la Fundación “Las edades del hombre” para la realización conjunta en Santiago de Compostela y en Villafranca del Bierzo de la XXVII edición de ese evento en 2024.

En este capítulo podemos incluir también la Declaración Institucional de impulso al corredor atlántico noroeste de ferrocarril firmada el 27 de enero en Santiago de Compostela por los presidentes de Galicia, Asturias y Castilla y León. En ella se reclama al Gobierno de la nación un plan director del corredor atlántico de mercancías que planifique de forma detallada las inversiones y actuaciones necesarias en la infraestructura ferroviaria.

1. Introducción

Las elecciones autonómicas marcan el año 2023, con unos resultados reseñables, dado que, aunque el escrutinio no terminaba de arrojar resultados concluyentes hasta bien avanzada la noche, finalmente el PSOE obtuvo el escaño necesario para mantener la mayoría absoluta, lo que resulta llamativo en el contexto de unos resultados autonómicos en general muy negativos para este partido. De hecho, finalmente Castilla-La Mancha ha sido la única Comunidad en la que el PSOE ha obtenido mayoría absoluta, y acaso no sea casualidad que es la que estaba y sigue presidida por el “varón” socialista más crítico con algunas decisiones o posicionamientos del Gobierno central. Sea como fuere, el ascenso del PP y de Vox respecto a las elecciones anteriores (este último partido entra por primera vez en la cámara autonómica), fundamentalmente logrado a costa de la práctica desaparición de Ciudadanos, resultó insuficiente finalmente para propiciar un cambio de Gobierno.

Tal vez lo incierto del resultado hasta el último momento motivó al presidente para anunciar inmediatamente una reforma de la regulación electoral en la Comunidad, que previsiblemente implicará una modificación estatutaria, en la que aparentemente se trabaja, aunque al finalizar el año no parece haber avances significativos.

En el plano institucional, el inicio de la nueva legislatura ha implicado obviamente cambios en el Consejo de Gobierno, con un cierto equilibrio entre conservación y renovación en lo relativo a los nombres y consejerías. La Cámara de Cuentas, que había sido recuperada para el entramado institucional autonómico en 2022, ha dado en 2023 los pasos necesarios para su completa puesta en funcionamiento.

En lo relativo a la actividad legislativa, cabe mencionar la aprobación de once leyes, aunque solo las dos últimas tras las elecciones. Cabe destacar la de atención y protección a la infancia y adolescencia, o la de agricultura familiar y acceso a la tierra, así como otras modificaciones de diversas leyes. En las Cortes, aunque evidentemente la mayoría absoluta del PSOE impone el ritmo y las decisiones fundamentales, tampoco han faltado propuestas que han alcanzado apoyo unánime.

Y en lo relativo a las relaciones con el Gobierno del Estado, aunque algunas críticas del presidente autonómico a ciertas decisiones han alcanzado gran protagonismo en los medios de comunicación, tampoco se detecta ningún conflicto jurídico de entidad.

2. Actividad político-institucional

2.1. Consejo de Gobierno

Tras las elecciones de 28 de mayo y la sesión constitutiva de la Cámara, esta llevó a cabo el debate de investidura los días 5 y 6 de julio (DSCCM nº 2, XI Legislatura), resultando reelegido como presidente por tercera ocasión Emiliano García-Page Sánchez, con los votos de la mayoría absoluta del Grupo Socialista y en primera votación.

El Decreto 68/2023, de 9 de julio, estableció la estructura de la Administración Regional (DOCM nº 131, de 11 de julio), y en la misma fecha fueron nombrados los vicepresidentes y consejeros. En fechas sucesivas se fueron estableciendo la estructura orgánica y competencias de las diferentes consejerías.

Ciertamente, no se aprecian grandes cambios en cuanto al número y ámbito de las consejerías, aunque **sí más significativos en cuanto a los nombres**. Acaso lo más destacable es la aparición de una Vicepresidencia segunda, que antes no existía. Por lo demás, se mantienen diez consejerías, una más que en la anterior estructura (por el desglose de Igualdad y la Portavocía) quedando el Gobierno compuesto del siguiente modo:

Vicepresidencia Primera: José Luis Martínez Guijarro

Vicepresidencia Segunda: José Manuel Caballero Serrano

Consejería de Economía, Empresas y Empleo: Patricia Franco Jiménez

Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital: Juan Alfonso Ruiz Molina

Consejería de Igualdad: Sara Simón Alcorlo

Consejería Portavoz: Esther Padilla Ruiz

Consejería de Sanidad: Jesús Fernández Sanz

Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Julián Martínez Lizán

Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Amador Pastor Noheda

Consejería de Fomento: Ignacio Hernando Serrano

Consejería de Bienestar Social: Bárbara García Torijano

Consejería de Desarrollo Sostenible: M^a Mercedes Gómez Rodríguez

2.2. *Cortes de Castilla-La Mancha*

Tras las elecciones autonómicas, se produjo una nueva constitución de la Cámara (BOCCM nº 1, de 22 de junio). Ya se han comentado los resultados generales, que han permitido al Grupo Socialista conservar la mayoría absoluta. En cuanto a los grupos, los cambios más relevantes es la desaparición del de Ciudadanos y la aparición de Vox con cuatro diputados. La presidencia se mantiene en la persona de Pablo Bellido Acevedo, del Grupo Parlamentario Socialista, y en la Mesa solo han quedado representados el Grupo Socialista, con tres miembros, y el Grupo Popular, con dos, resultando significativa la exclusión de Vox.

Antes y después de las elecciones, la mayoría absoluta socialista ha regido con carácter general la actividad de la Cámara, aunque ciertamente en la X Legislatura la colaboración y el entendimiento con el Grupo Ciudadanos fueron bastante significativos, lo que no ha sucedido con la misma intensidad con los grupos de la oposición tras las elecciones. A pesar de ello, excepcionalmente se encuentran algunas resoluciones aprobadas por varios grupos, o incluso por unanimidad.

Nos referiremos a la actividad legislativa en el apartado específico. Aquí podemos ofrecer los datos principales de la función de control y la orientación política. Solo una de las 24 proposiciones no de ley presentadas ante el Pleno ha sido aprobada. Se han sustanciado 18 debates generales (sobre los 224 presentados), y solo se contabiliza una información o planes del Consejo de Gobierno. Se han sustanciado 22 preguntas con respuesta oral ante el Pleno, sobre 88 presentadas; mientras que en las preguntas con respuesta escrita se han contestado 206 sobre 233. Se han contestado 200 peticiones de documentación (204 presentadas), y se han sustanciado 4 comparecencias del Consejo del Gobierno (7 presentadas).

Como es habitual, nos detenemos en algunas de las resoluciones sobre debates generales, ya que estas permiten no solo visualizar de forma muy nítida qué temas o problemas han tenido protagonismo en la Comunidad Autónoma, sino también conocer la línea en la que la mayoría de la cámara (o a veces la totalidad) se ha posicionado sobre esas cuestiones. Como se verá y cabe imaginar, la gran mayoría de esas resoluciones han sido aprobadas a propuesta del Grupo Socialista, incluso en algunas ocasiones en las que el debate era propuesto por otros grupos.

A título de muestra, podemos mencionar la Resolución propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la necesidad de impulsar medidas en Castilla-La Mancha para la reducción de las listas de espera y los tiempos de espera para los pacientes de la sanidad (BOCCM nº 221, de 27 de enero); la propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, en relación con el Debate General relativo a la incidencia en Castilla-La Mancha del “Acuerdo sobre un código de conducta política en

relación con el transfuguismo”, firmado el 7 de julio de 1998, más conocido como “Pacto Antitransfuguismo”, o la propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, en relación con el Debate General relativo a las posibles acciones a desarrollar por el Gobierno regional en relación con la puesta en libertad de agresores sexuales en Castilla-La Mancha como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOCCM nº 228, de 10 de marzo); la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a los planes hidrológicos de cuenca de los ríos que afectan a Castilla-La Mancha, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista; o la propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación con el Debate General relativo a la necesidad de mejora en la atención sanitaria de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 230, de 3 de abril); las propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo al compromiso de las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha con el Plan de Empleo de Castilla-La Mancha, o en relación al Debate General relativo a las Políticas de Igualdad en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 20, de 20 de octubre); la propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo al pacto de la Comunidad de Castilla-La Mancha sobre la caza y el impulso del mismo (se acumulan las siguientes iniciativas parlamentarias: expedientes 11/DG-00199, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y 11/PNLP-00010, presentada por el Grupo Parlamentario Vox, BOCCM nº 26, de 24 de noviembre); o, por último, la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Vox, en relación al Debate General sobre protección social de la abogacía (BOCCM nº 29, de 15 de diciembre).

La única proposición no de ley ante el Pleno aprobada ha sido la relativa a la estrategia de prevención de la obesidad infantil en Castilla-La Mancha, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BOCCM nº 223, de 10 de febrero).

Hay que señalar que en el año 2023 no se ha celebrado el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, conocido como “debate sobre el estado de la región, ya que este no se lleva a cabo en los años electorales.

Es importante destacar la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en su art. 32.1.4^a, y a instancias del Grupo Parlamentario Socialista (BOCCM nº 14, de 8 de septiembre). La reforma permite a la Mesa inadmitir la tramitación de iniciativas que excedan las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, con la siempre interpretable excepción de que “se trate de cuestiones que interesen exclusiva o fundamentalmente a Castilla-La Mancha o a su ciudadanía”. Esta reforma ha permitido impedir la tramitación de propuestas de la oposición respecto a algunos aspectos de interés general, en particular la amnistía.

2.3. Consejo Consultivo

El Consejo ha desarrollado sus funciones con normalidad. Ha recibido 365 consultas en el ejercicio 2023, habiendo emitido 323 dictámenes, con el siguiente desglose: Anteproyectos de Ley, 2; Proyectos de Decreto, Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en ejecución de Ley, 19; Actos Administrativos, 292; Urbanismo, 7; Convenios, 2; Otros, 1.

2.4. Cámara de Cuentas

Esta institución, que básicamente fue la recuperación de la antigua Sindicatura de Cuentas, fue creada por ley en 2021, y constituida efectivamente en 2022 (véanse los *Informes* correspondientes). Pero cabe decir que 2023 ha sido el año en que ha empezado a funcionar en plenitud. De este modo, por un lado, se han sentado las bases desde un punto de vista organizativo e institucional para su adecuado funcionamiento y, por otro lado, se ha iniciado su función fiscalizadora, fundamentalmente en su fase planificadora que previsiblemente dará su fruto en el año 2024 con la emisión de los primeros informes.

Como hitos fundamentales del año puede citarse la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, aprobado por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2023 (BOCCM n° 230, de 3 de abril, DOCM n° 65, de 3 de abril). También es reseñable la creación de la sede y el registro electrónico de la Cámara de Cuentas, por resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de 17 de febrero de 2023 (DOCM n° 45, de 6 de marzo).

También se han aprobado diversas resoluciones dando instrucciones para la auditoría, y se han suscrito diversos convenios con el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control externo para la mejora de la gestión de diversos aspectos.

Por último, se ha iniciado la fiscalización del ejercicio 2021, tanto en lo relativo a la Cuenta General de la Junta de Comunidades, como de las Cuentas rendidas por la Universidad de Castilla-La Mancha o los Fondos de Compensación Interterritorial, así como otras actividades de los años 2022 y 2023.

2.5. Elecciones

Como se ha señalado en la introducción, en las elecciones autonómicas el PSOE logró obtener la mayoría absoluta, y aunque lo hizo de forma ajustada, el resultado no deja de ser muy significativo, toda vez que, en medio de los malos resultados electorales del partido, Castilla-La Mancha pasa a ser la única Comunidad en la que conserva la mayoría absoluta, y además mantiene el porcentaje de votos obtenido en las autonómicas de 2019, aunque la diferencia con el PP baja de 16 a 11 puntos. También hay que destacar la desapa-

rición de Ciudadanos como fuerza parlamentaria, al perder sus cuatro diputados, que es el mismo número con el que entra Vox.

El valor de los resultados autonómicos del PSOE se magnifica si los comparamos con los de las generales celebradas apenas dos meses después, si nos circunscribimos al ámbito de Castilla-La Mancha. Aquí, si tomamos los datos del Congreso, la victoria es del PP con un 38,91%, mientras el PSOE baja a un 34,16%, ocupando el tercer lugar Vox con un 17,77%. Estas son las únicas fuerzas que han obtenido diputados en la región (10, 8 y 3 respectivamente), pero como se ve el PSOE obtiene resultados mucho peores en las generales, de tal manera que se superar en 11 puntos al PP ha pasado a situarse cuatro por debajo, una diferencia entre ambos de 15 puntos entre ambos procesos electorales.

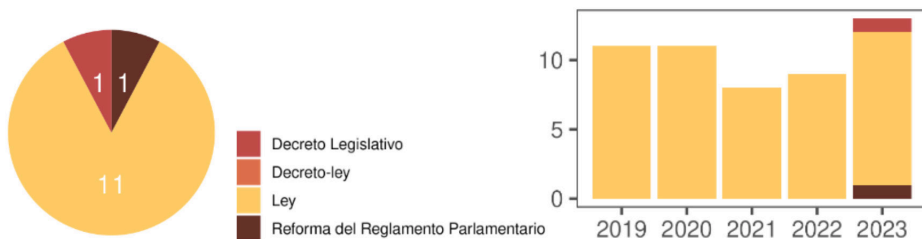
**FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES
AUTONÓMICAS PARA EL COMENTARIO DE COMUNIDAD
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CASTILLA-LA MANCHA**

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados (33)	
Participación	69,59	-1,23		
Abstención	30,41	+1,23		
	<i>% s/votantes</i>		<i>2023</i>	<i>2023-19</i>
PSOE	44,26	+0,16	17	-2
PP	33,07	+4,54	12	+2
VOX	12,60	+5,58	4	+4
UNIDAS PODEMOS CLM	4,09	-2,82	0	0
CIUDADANOS	0,98	-10,39	0	-4
PACMA	0,96	+0,16	0	0

3. Actividad normativa

En el año 2023 se han aprobado 11 leyes, dos más que en el año anterior, en una línea no muy diferente a otros años de la legislatura anterior. De hecho, nueve de esas once leyes se aprobaron todavía antes de las elecciones, y solo dos después de estas.

Gráfico 7. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

Las leyes aprobadas han sido las siguientes¹ (acompañadas en algún caso de algún breve resumen o comentario):

Ley 1/2023, de 27 de enero, de medidas administrativas, financieras y tributarias de Castilla-La Mancha.

Se trata básicamente de lo que suele denominarse “ley de acompañamiento” a los presupuestos de 2023, cuya ley se aprobó en 2022 y fue reseñada en el correspondiente *Informe*. Contiene diversas modificaciones normativas de interés, pudiendo destacarse la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha; la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha; la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha; la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales; la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, entre otras.

Ley 2/2023, de 10 de febrero, de Atención Temprana en Castilla-La Mancha.

Esta ley define la atención temprana como el conjunto de intervenciones, dirigidas a los niños y niñas, a sus familias y al entorno, desde el nacimiento hasta los seis años, cuando presenten dificultades en su desarrollo o se aprecien factores de riesgo biológico y/o social para que dichas dificultades puedan aparecer. La atención temprana se concibe como un derecho universal y gratuito

¹ A estas leyes hay que añadir el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOCM-q-2023-90063>).

para todas las familias que lo requieran, que se materializa a través del Sistema Público de Servicios Sociales. La nueva ley contiene 21 artículos (más las disposiciones adicionales), divididos en cinco capítulos: disposiciones generales; planificación, estructura y organización de la atención temprana; participación de las familias; coordinación y gobernanza; y formación, innovación y calidad.

Ley 3/2023, de 24 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

Se trata de una modificación puntual que se hace necesaria tras la reforma de dos artículos del texto refundido por la Ley 1/2023, ya citada. Esa previa reforma genera una incoherencia interna, en la medida en que la nueva regulación resulta incompatible con el tenor literal del art. 77.3 del mismo texto legal, ya que este último vendría a mantener, en el ámbito concreto de las subvenciones públicas, la separación de la fase de ejecución presupuestaria de aprobación del gasto, del acto que la conlleva, esto es de la correspondiente convocatoria de subvenciones. Para solventar esa antinomia se modifica el correspondiente apartado.

Ley 4/2023, de 24 de febrero, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

Tras casi dos décadas de vigencia de la ley reguladora de la materia (aunque había sido previamente modificada en varias ocasiones) se considera necesaria su reforma en diversos aspectos, para mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, y con profundizar en la protección del dominio público pecuario de forma compatible con las expectativas de la sociedad actual, con respeto a su función original y prioritaria de tránsito ganadero, pero sin descuidar las nuevas utilidades de las vías pecuarias, especialmente su potencial como infraestructura verde, para promover un desarrollo sostenible.

Ley 5/2023, de 24 de febrero, por la que se modifica la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

Se trata de una reforma de variados aspectos de la regulación de esta materia, que sigue de cerca el informe que realizó al efecto la ponencia creada en el seno de la propia Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Castilla-La Mancha, que llevó a cabo diversas propuestas al respecto. Se trata de un amplio elenco de cuestiones y detalles, por ejemplo, pasan a regularse por ley los requisitos necesarios para poder acceder a la condición de Policía Local, actualmente regulados en el reglamento de desarrollo de la norma, eliminando el requisito de poseer una estatura mínima.

Ley 6/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Se trata de una modificación de detalle, que afecta en concreto art. 68.3 de la citada ley 4/2011, añadiéndose un nuevo párrafo que contempla la posibi-

lidad de que los puestos de trabajo no singularizados, esto es, aquellos que no requieren una provisión especializada por no ser necesaria la valoración de méritos o requisitos específicos, puedan cubrirse con carácter definitivo mediante una convocatoria única a través de un concurso permanente.

Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

Esta ley regula íntegramente esta cuestión, sustituyendo y derogando diversa legislación autonómica, dentro siempre del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En concreto, queda derogada la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de protección social y jurídica de la Infancia y la adolescencia de Castilla-La Mancha. Y se viene así a consolidar en la legislación regional las novedades que incorporan en el marco normativo estatal la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, la Ley 26/2015, de 28 de julio, y la actualización, tras la regulación de la protección integral a la infancia y la adolescencia en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Se trata de una extensa ley, de 145 artículos más las disposiciones adicionales, en cuyo contenido no podemos entrar detalladamente, pero que viene a llevar a cabo una regulación integral de la materia. Así, por ejemplo, incorpora en su articulado los principios contemplados en la legislación estatal, reconociendo la condición de víctimas de violencia de género a los niños, niñas y adolescentes inmersos en estas situaciones; se recoge la limitación temporal de las guardas voluntarias a dos años; se incorporan los derechos y deberes de las familias acogedoras; se garantiza el Programa de Preparación para la Vida Independiente, reconociendo la responsabilidad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para establecer medidas de apoyo a los jóvenes que fueron objeto de una medida de protección o judicial siendo menores de edad; o se asume la regulación estatal relativa a los centros de protección específicos de personas menores de edad que requieren de atención especializada, que se conciben como última opción cuando la atención en recursos ordinarios con los apoyos existentes se haya revelado insuficiente y contraria al interés de la persona menor de edad.

Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

De nuevo estamos ante una reforma de la legislación autonómica anterior, cerca de quince años después de su aprobación. Aunque el legislador considera que durante esos años se ha demostrado que esta norma está cumpliendo sus objetivos en materia de gestión forestal de forma satisfactoria con carácter general, no obstante entiende que es necesario proceder a su revisión y actualización en algunos aspectos, como resultado de la experiencia acumulada en su aplicación durante este periodo, así como para dar una respuesta adecuada a los nuevos retos que existen en materia de gestión forestal sostenible de los próximos años. Se llevan a cabo así diversas modificaciones, adaptando algunas disposiciones de

la ley a las políticas contra la despoblación, y especialmente a algunas de las modificaciones incluidas en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha en materia forestal, entre otras cuestiones.

Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha.

Se trata de una regulación novedosa que tiene un propósito inequívoco de fomento de esta actividad. La agricultura familiar se considera “un activo que resulta vital para la sostenibilidad del medio rural, preserva los alimentos típicos del territorio al tiempo que contribuye a una producción tradicional de alimentos y a salvaguardar la biodiversidad agraria y al uso sostenible de los recursos naturales y mejora por tanto la sostenibilidad social y económica del entorno”. También se entiende que es “una estructura fundamental para avanzar en igualdad debido al creciente protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos de la actividad agraria y de la toma de decisiones en este sector, tanto como jefas de explotaciones, como titulares o como cotitulares de las mismas”. El modelo es pionero también en la producción de alimentos de calidad diferencial, en la expansión de la agricultura ecológica o el desarrollo de los mercados cortos y/o locales, cuestiones prioritarias en los objetivos de la política agraria de la Unión Europea.

Con estos objetivos, la ley contiene 31 artículos divididos en cuatro títulos, dedicados a las disposiciones generales; la explotación familiar agraria; las zonas de protección agraria y otras iniciativas ligadas al territorio; el Banco de Tierras y la infrautilización del suelo agrario; y otras medidas de impulso de la agricultura familiar

Ley 10/2023, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de senadores representantes de Castilla-La Mancha.

Se trata de una modificación puntual del art. 8, para acompañar el mandato de los senadores elegidos por la cámara no solo a la vida de esta, sino también a la legislatura del Senado. De este modo, “cuando la legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha terminase antes que la correspondiente del Senado, los miembros de la Cámara Alta designados en aquella continuarán en sus funciones hasta la toma de posesión de quienes hubieren de sustituirles por haber sido designados por la nueva Cámara”, pero si “la legislatura del Senado concluyese antes que la correspondiente a las Cortes de Castilla-La Mancha, los miembros del Senado a designar serán los mismos ya elegidos conforme a lo dispuesto en la presente ley. A estos efectos, la Mesa de la Cámara les hará entrega de nuevas credenciales, sin que sea preciso proceder a nueva votación”.

Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024.

Incluye el contenido habitual de este tipo de leyes de vigencia anual, aprobando en general créditos por importe de 12.473.342.760,00 euros, unos 42 millones más que el año anterior, es decir, en torno a un 0,33 de incremento.

También cabe mencionar algunos decretos de especial trascendencia, en particular los que aprueban o modifican reglamentos: Decreto 16/2023, de 7 de febrero, por el que se modifica el Decreto 17/2000, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Medioambientales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM nº 31, de 14 de febrero); Decreto 45/2023, de 4 de mayo, por el que se regulan los fondos y los planes de mejoras de los montes catalogados de utilidad pública de Castilla-La Mancha (DOCM nº 91, de 12 de mayo); Decreto 46/2023, de 9 de mayo, sobre adaptaciones de naturaleza presupuestaria a lo dispuesto en la legislación básica del Estado (DOCM nº 92, de 15 de mayo); Decreto 59/2023, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 131/2022, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a la rehabilitación de viviendas en municipios de zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, para facilitar el acceso a la vivienda de nuevos vecinos (DOCM nº 126, de 4 de julio); Decreto 251/2023, de 5 de septiembre, por el que se establecen los requisitos para el reconocimiento de entidades asociativas prioritarias de interés regional de Castilla-La Mancha (DOCM nº 175, de 12 de septiembre); Decreto 253/2023, de 12 de septiembre, de ordenación de las empresas y de los establecimientos de alojamiento turístico hotelero en Castilla-La Mancha (DOCM nº 182, de 21 de septiembre). Ya se ha citado el Decreto que establece la nueva estructura de la Administración regional.

4. Relaciones de colaboración y conflicto

Desde el punto de vista institucional, las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Comunidades ha sido siempre correcta. No se han producido sentencias que resuelvan conflictividad jurídico-constitucional en el año en examen, no se han producido nuevos conflictos en ese terreno.

Ciertamente, en el plano político es imposible no destacar algunas declaraciones públicas del presidente de la Comunidad en las que se ha distanciado de algunos posicionamientos del Gobierno estatal, a pesar de ser del mismo signo político. Esta línea o perfil propio del presidente, que ya ha tenido antecedentes muy claros en supuestos como la reforma de la sedición, ha cobrado particular protagonismo al hilo de la propuesta y posterior tramitación de la proposición de amnistía.

1. Actividad político-institucional

La vida política catalana ha estado dominada, a lo largo del año 2023, por las convocatorias y los resultados electorales de las elecciones locales del mes de junio y las elecciones generales del mes de julio.

El año se inició con un gobierno débil de ERC debido a que sólo contaba con 30 diputados en el Parlamento. No obstante, el 10 de marzo logró el apoyo parlamentario del PSC y los Comuns para aprobar los Presupuestos, con 73 votos a favor y 58 en contra. Este acuerdo dio oxígeno a ERC e hizo recordar el gobierno tripartito de legislaturas anteriores, pero no dejaba de ser un acuerdo débil. Por un lado, este acuerdo aumentó la distancia política con Junts, y por otro el PSC recordó desde el primer minuto que ERC debería buscar grandes consensos y aceptar que estaba en minoría si quería gobernar. El PSC exigió acuerdos sobre grandes infraestructuras, como la construcción de una tercera pista en el aeropuerto de Barcelona, temas en los que contaba en parte con el apoyo de Junts.

El enfrentamiento de ERC con Junts se agravó cuando la Presidenta del Parlamento catalán, Laura Borrás, fue condenada por el Tribunal Superior de Justicia por falsedad en documento oficial y prevaricación a una pena de cuatro años y medio de prisión y trece años de inhabilitación. El mismo Tribunal solicitó se concediera un indulto parcial en la pena de prisión de modo que no debiera ingresar en prisión.

La condena motivó que el Parlamento acordara, el primero de junio, retirar el acta de diputada de la Sra. Borrás, una vez que el Tribunal Supremo desestimó la petición de medidas cautelares que dejaran suspendidos los efectos de la sentencia de condena del TSJ. El Pleno del Parlamento eligió una nueva presidenta el 9 de junio, resultando elegida la diputada de Junts Sra. Anna Erra. La retirada del acta de diputada generó un nuevo enfrentamiento entre ERC y Junts, ya que este partido acusó a ERC de no impedir la retirada del acta de diputada.

Los meses posteriores a la aprobación de los Presupuestos no lograron estabilizar las relaciones de ERC con otros partidos favoreciendo su acción de gobierno, ya que en el horizonte inmediato estaban las elecciones locales

y por tanto las respectivas campañas favorecían el marcar diferencias y no el llegar a acuerdos.

Las elecciones locales dieron los siguientes resultados: el partido más votado fue el PSC, 23,71 %, siguieron Junts, 18,36%, ERC 17,29, En Comú 8,85, PP 8,22 y Vox 5,01. Los datos más destacados fueron la clara victoria del PSC y la obtención de más votos por parte de Junts respecto a ERC. Aunque en este segundo caso la diferencia era mínima, el resultado era significativo, pues demostraba que ERC no rentabilizaba a su favor el ejercicio del poder, y reforzaba a Junts en su pugna con ERC. La lucha por la hegemonía dentro del independentismo seguía abierta. Otro dato relevante de las elecciones locales fue el resultado de la “batalla” por Barcelona. Junts presentó como alcaldable al exconseller Xavier Trias, con la intención de conseguir la alcaldía, lo que reforzaría su presencia institucional. Trias hizo una campaña personalista alejado de las siglas de Junts, tratando de presentarse como un candidato transversal que podía recuperar la tradición convergente y expulsar del Ayuntamiento a Ada Colau, la alcaldesa de En Comú. La estrategia dio buen resultado y resultó el candidato más votado, con 11 concejales, por delante de los 10 del PSC, los 9 de Barcelona en Comú y los 7 de ERC. El previsible pacto Junts-PSC no se produjo. Trias buscó el acuerdo con ERC y lo hizo explícito poco antes de las elecciones. El candidato socialista Collboni logró en el último momento el sorprendente apoyo conjunto de Barcelona en Comú (para evitar que fuera alcalde quien había hecho una campaña muy dura contra Ada Colau) y del PP (para evitar un gobierno independentista de Junts y ERC), resultando elegido alcalde. El PSC lograba de este modo una fuerte implantación territorial en toda Cataluña.

Los resultados de las elecciones locales tuvieron un significado y consecuencias muy diferentes a nivel estatal. El PP logró una clara victoria y el PSOE perdió el gobierno de varias Comunidades Autónomas. La debilidad del PSOE, que iniciaba la presidencia semestral de la Comisión Europea, llevó al presidente del Gobierno, de forma sorpresiva, a convocar elecciones generales para finales de julio. De este modo de nuevo la vida política catalana se veía sometida a las tensiones de un proceso electoral, dificultando la acción del propio gobierno.

Los resultados de las elecciones generales van a marcar de forma muy significativa la situación política en Cataluña en el final del año. En Cataluña el PSC confirmó su buen resultado de las elecciones locales y obtuvo 19 diputados (34,49% de votos), a distancia de los 7 diputados obtenidos por Sumar, ERC y Junts. El PP obtuvo 6 diputados y Vox 2. Los partidos independentistas obtuvieron unos malos resultados, con un 13,16%, ERC, y 11,16%, Junts, de votos, por debajo de los votos obtenidos por el PP, 13,34%.

Pero los efectos, muy importantes, de las elecciones generales en Cataluña se van a producir como consecuencia de los resultados a nivel estatal. El PP, pese a su victoria en número de votos y diputados y sus expectativas de al-

canzar el gobierno, no va a lograr conformar una mayoría del gobierno. El PSOE si lo logrará, pero a cambio de negociar además de con SUMAR con PNV, Bildu, ERC y Junts. Los partidos nacionalistas vascos y catalanes se convierten de este modo en la llave del Gobierno del Sr. Pedro Sánchez.

ERC y Junts, pese a sus malos resultados electorales, adquieren un protagonismo muy grande en el nuevo escenario político estatal y catalán. En la negociación de la investidura a favor del Sr. Pedro Sánchez exigen fuertes compensaciones centradas en abrir un nuevo clima de negociación política para resolver “el conflicto histórico sobre el futuro de Cataluña”. ERC y Junts compiten para obtener mejores contraprestaciones, mientras que el sector independentista más radical, la Asamblea Nacional de Cataluña, acusa a estos partidos de traición y haber vuelto al “autonomismo”.

La vida política catalana queda de este modo centrada en las negociaciones para la investidura del Sr. Pedro Sánchez. Se reclama el reconocimiento de la lengua catalana en Europa, traspaso de Rodalies, un nuevo modelo de financiación basado en un concierto similar al del País Vasco, y la aprobación de un proyecto de ley de amnistía que ponga fin a todas las actuaciones judiciales ya realizadas o en curso, que tuvieran como contenido hechos derivados de las actuaciones llevadas a cabo dentro del llamado “procés”.

Debe reconocerse que, en el proceso de negociación entre el PSOE, Junts y ERC, la negociación con Junts, en particular por la negociación directa entre representantes del PSOE con el ex presidente Sr. Puigdemont en Bruselas, fue la que tuvo mayor relevancia social. En particular por el Acuerdo firmado por Junts y el PSOE el 9 de noviembre para la investidura del Sr. Pedro Sánchez.

El citado acuerdo parte de los antecedentes que motivaron la movilización de muchos catalanes a favor de la independencia y afirma a continuación que los resultados de las elecciones generales del 23 de julio ofrecen una oportunidad histórica para tratar de solucionar un conflicto político a partir de la negociación y los acuerdos. Pero a partir de esta afirmación el texto reconoce las divergencias existentes entre PSOE y Junts sobre el valor del referéndum del primero de octubre de 2017 y los hechos posteriores, razón por la cual acuerdan establecer un proceso de negociación que sea acompañado de un órgano internacional que verifique y lleve a cabo el seguimiento del proceso de negociación. Dentro de los temas a negociar destaca la aprobación de una ley de amnistía que contemple la situación de los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017 han sido objeto de decisiones o procesos judiciales. También se hace referencia a la necesidad de revisar las actuaciones de *lawfare* que se hayan podido producir en relación a los hechos del “procés”.

El contenido del acuerdo, en particular la aceptación por el PSOE de un mediador, la promesa de presentar un proyecto de ley de amnistía, y la refe-

rencia al *lawfare* generó una muy dura réplica del PP y de Vox y de la cúpula del poder judicial, y de algunos militantes del propio PSOE. El PSOE negó la existencia de *lawfare*, pero presentó el proyecto de ley de amnistía y aceptó la figura del mediador. El 24 de noviembre la Mesa del Congreso admitió a trámite la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña.

El PSOE lograba de este modo la investidura del Sr. Pedro Sánchez pero condicionaba de forma muy fuerte su gobierno al comportamiento de las fuerzas nacionalistas, en particular, al comportamiento de Junts, a pesar de la exigua fuerza parlamentaria de este partido en Cataluña. En este nuevo complejo e incierto marco político se iba a cerrar el año 2023. Las elecciones generales permitieron a las fuerzas nacionalistas recuperar el protagonismo que les negaron las urnas, Junts y ERC continúan con su batalla por la hegemonía del nacionalismo catalán, dentro de Junts se advierten tensiones entre el sector más favorable a la negociación y el sector partidario de endurecer la relación con el PSOE, mientras el PSC, que da su pleno apoyo a la estrategia negociadora del Sr. Pedro Sánchez, mantiene en Cataluña una posición discreta a la espera de nuevas elecciones catalanas.

El proceso negociador con el Gobierno del Estado mantiene la tensión entre ERC y Junts. No se conoce lo que de hecho se va a obtener y hasta dónde puede llegar la tensión con el gobierno central.

Por otro lado, a nivel interno finaliza el año sin nuevos presupuestos. El presidente Aragonés tratará de llegar a un acuerdo para su aprobación y poder seguir gobernando al menos un año más. Pero tal acuerdo tampoco es seguro.

Pero al mismo tiempo debe reconocerse que el clima de la vida social ha mejorado de forma sustancial. La actividad económica mejora, las instituciones funcionan regularmente, y se han reducido las tensiones. Creo que puede afirmarse que la mayoría de la población ve de forma positiva la aprobación de la ley de amnistía y la apertura de una nueva etapa basada en la negociación política centrada en los problemas reales de la vida colectiva. Por ello, dentro de la situación de gran incertidumbre política que vive Cataluña al finalizar el año, el futuro puede verse con cierta esperanza.

El año se cierra en una situación de gran incertidumbre sobre el futuro inmediato. La investidura del Sr. Pedro Sánchez ha comportado unos pactos, en general opacos, que tienen una gran incidencia en Cataluña, y cuyo desarrollo y cumplimiento condiciona la vida política catalana. De forma principal la presentación del proyecto de ley de amnistía y su tramitación en el Congreso.

El proceso negociador con el Gobierno del Estado mantiene la tensión entre ERC y Junts. No se conoce lo que de hecho se va a obtener y hasta dónde puede llegar la tensión con el gobierno central.

Por otro lado, a nivel interno finaliza el año sin nuevos presupuestos. El presidente Aragonés tratará de llegar a un acuerdo para su aprobación y poder seguir gobernando al menos un año más. Pero tal acuerdo tampoco es seguro.

Pero al mismo tiempo debe reconocerse que el clima de la vida social ha mejorado de forma sustancial. La actividad económica mejora, las instituciones funcionan regularmente, y se han reducido las tensiones. Creo que puede afirmarse que la mayoría de la población ve de forma positiva la aprobación de la ley de amnistía y la apertura de una nueva etapa basada en la negociación política centrada en los problemas reales de la vida colectiva. Por ello, dentro de la situación de gran incertidumbre política que vive Cataluña al finalizar el año, el futuro puede verse con cierta esperanza.

2. Actividad normativa

Gráfico 8. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

La debilidad del gobierno de ERC no le impidió sacar adelante un notable número de leyes. En total se aprobaron 11 leyes y 4 Decretos-leyes. Debe destacarse favorablemente la reducción del número de Decretos-leyes respecto al año anterior, consecuencia principalmente de la finalización de la situación excepcional derivada de la pandemia Covid-19.

Dentro del conjunto de leyes cabe mencionar en primer lugar la ley de presupuestos, ley 2/2023 de 16 de marzo, y la ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y de sector público, la conocida con ley de acompañamiento, ley 3/2023 de la misma fecha. Esta segunda ley responde a las características propias de este tipo de normas, es decir, se incluyen muchos preceptos (96 arts., 7 adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y 8 finales) con un contenido muy dispar. Destaca la importancia de las medidas en el ámbito del sector público, arts. 35 a 47, y las medidas administrativas que inciden en sectores muy diferentes, arts. 48 a 97. En este mismo ámbito financiero y presupuestario el Decreto-ley 4/2013 de 19 de diciembre se ocupó de las necesidades del sector público ante la situación de prórroga presupuestaria al

finalizar el año sin nuevo presupuesto estableciendo también medidas en el ámbito de la reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.

En materia de vivienda destaca la ley 1/2023 de 15 de febrero de modificación de la ley 18/2007 del derecho a la vivienda y el libro V del Código civil de Cataluña relativo a los derechos reales. Ley que tiene como objeto facilitar la actuación en caso de ocupaciones ilegales de viviendas y facilitar a los Ayuntamientos el adquirir temporalmente el uso de viviendas con el objeto de destinarlo a políticas públicas. Por su parte el Decreto-ley 3/2023 de 7 de noviembre se ocupó de establecer algunas medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, concretamente la exigencia de licencia urbanística previa para el destino de viviendas al uso turístico en determinadas zonas (este Decreto-ley fue sometido a Dictamen del Consell de Garantías Estatutarias, que declaró su conformidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, tanto por razones competenciales como sustantivas).

Dos leyes se ocuparon de la organización territorial y en particular de la organización comarcal. La ley 4/2023 de 16 de marzo estableció el cambio de adscripción comarcal y veguerial de los municipios de Biosca i Torà (que pasan al Solsonés), y la ley 7/2023 de 10 de mayo que creó la comarca del Lluçanés con capital en Prats del Lluçanés.

Otras dos leyes trataron temas relativos a la organización de la sociedad civil. Así, la ley 5/2023 de 5 de abril del escultismo (movimiento nacido en 1907 y con fuerte arraigo en Cataluña), y la ley 11/2023 de 27 de diciembre del asociacionismo, ley que contiene una extensa exposición de motivos en la que se justifica la voluntad de fortalecer y hacer crecer el asociacionismo, incentivando a la vez la concienciación social sobre sus valores y principios.

La pertinaz sequía que afecta a Cataluña, y que ha hecho que los catalanes vivamos como los agricultores mirando siempre al cielo, se ha tratado de combatir con la ley 9/2013 de 12 de mayo y el Decreto-ley 1/2023 de 28 de febrero, adoptando medidas en el ámbito de la cuenca hidrográfica de Cataluña con el fin esencial de garantizar el suministro de agua potable a los ciudadanos/as. La ley 9/2013 está pendiente de la resolución de la negociación abierta de conformidad con el art. 39,2 de la LOTC antes de ser llevada en su caso ante el Tribunal Constitucional.

Otras normas de carácter cultural, organizativo y social son la ley 6/2023 de 3 de mayo de modificación de la ley 8/2022 sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria (hace referencia a la enseñanza del aranés), la ley 8/2013 de 12 de mayo de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, fomento de la promoción interna y agilización de la cobertura de los puestos de trabajo con funcionarios de carrera (su objetivo es situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8%), la ley 10/2023 que modifica la ley 5/2008 de 24 de abril del derecho de las mu-

jeros a erradicar la violencia machista, facilitando el acceso a las indemnizaciones como política de reparación y por último el Decreto-ley 2/2023 de 17 de octubre de medidas extraordinarias de carácter social. Como dice la exposición de motivos de este Decreto-ley su objeto es establecer “un conjunto de medidas extraordinarias de carácter social con el fin de afrontar las dificultades que tienen las personas dependientes y con discapacidad para acceder a los servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública de Cataluña y para asumir los pagos que se derivan, así como de garantizar la atención adecuada a las personas usuarias de estos servicios”.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

A. Sentencias del Tribunal Constitucional

En el año 2023 disminuyeron las resoluciones vinculadas de forma directa o indirecta con el llamado “procés”. Entre las sentencias que se ocuparon de esta problemática pueden mencionarse las siguientes. La STC 24/2023 de 27 de marzo, que resolvió el recurso presentado por PSC y Units Per Avançar en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre delegación de voto al exdiputado Sr. Lluís Puig Gordi una vez recibida la STC 85/2022. El Tribunal estimó el recurso de amparo siguiendo su doctrina anterior y anuló la delegación del voto. Mayor relevancia tienen las sentencias 46/2023 de 10 de mayo y 57/2023, de 23 de mayo. Ambas sentencias dan respuesta a los recursos de amparo presentados por el Grupo parlamentario de Ciudadanos contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de 24 de julio y 22 de octubre de 2022 por los que se admitieron a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre las “propuestas para la Cataluña real”, STC 46/2023, y de respuestas a la sentencia del Tribunal Supremo “sobre los hechos del primero de octubre”, STC 57/2023. Las dos sentencias sostienen que la Mesa del Parlamento de Cataluña tenía conocimiento de su obligación de impedir o paralizar las iniciativas presentadas, concluyendo que la Mesa incumplió su deber constitucional de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional. A nuestro parecer, no deja de ser cuestionable que el Tribunal se pronuncie sobre meras iniciativas parlamentarias, no sobre actos parlamentarios ya definitivos. La sentencia 82/2023 de 3 de julio inadmitió, por no haberse agotado la vía judicial previa, el recurso del Sr. Pau Juvillà i Ballester respecto del acuerdo de la secretaría general del Parlamento de Cataluña por el que se dieron instrucciones a la administración parlamentaria para darle de baja como diputado. El Auto 490/2023 de 24 de octubre inadmitió las recusaciones formuladas por los Srs. Puigdemont, Comín y Ponsatí en una causa penal.

Las sentencias relativas a temas competenciales o materiales se redujeron de hecho a dos de idéntico contenido, las sentencias 10/2023 de 23 de febrero y 60/2023 de 24 de mayo que resolvieron los recursos del Gobierno y del Parlamento catalán contra el Real Decreto-ley 14/2019 de 31 de octubre por

el que se adoptaron medidas urgentes por razones de seguridad pública normativa en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. Los recursos se desestimaron.

B. Conflictos planteados

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha reducido de forma significativa.

Por otro lado, hay que destacar que en tres de los supuestos en los que se han planteado conflictos ante el Tribunal Constitucional se ha acudido a la vía del art. 39,2 de la LOTC para tratar de llegar a acuerdos y evitar la sentencia, llegándose a acuerdos en un caso y en los otros se está todavía en plazo para lograr el acuerdo. Así en el caso de la ley orgánica 1/2023, de 28 de febrero por la que se modifica la ley orgánica 2/2020 de 3 de marzo de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. El acuerdo de inicio de las negociaciones se publicó en el BOE y el DOGC el 21.6.2023 y el acuerdo final interpretativo se publicó en el BOE y en el DOGC el 6.9.2023. También la ley 9/2023 de 19 de mayo de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña fue objeto de negociación. El plazo para interponer eventualmente el recurso de inconstitucionalidad finaliza el 22 de febrero de 2024. Por último, también se ha abierto la negociación en el caso de la ley 12/2023 de 24 de mayo por el derecho a la vivienda. El plazo para interponer en su caso recurso de inconstitucionalidad finaliza el 24 de febrero de 2024.

Esta última ley contó con el voto favorable de ERC en el Congreso de los Diputados. No obstante ERC planteó el recurso de inconstitucionalidad alegando vicios de carácter competencial. El recurso contó con el dictamen favorable del Consell de Garantías Estatutaries, dictamen que incluye dos votos particulares que sostienen la conformidad a la Constitución de la ley impugnada.

C. Litigiosidad derivada de las actuaciones del “procés”

Esta litigiosidad ante los tribunales de justicia también se ha reducido durante el año 2023. Debe destacarse la sentencia del TSJ de Cataluña de 31 de mayo que condenó a los miembros del Parlamento catalán Lluís Corominas, Anna Simó, Ramón Barrufet y Lluís Guinó a una pena de multa e inhabilitación de 4 meses por desobedecer el mandato del Tribunal Constitucional al tramitar resoluciones que derivaron en el referéndum ilegal del primero de octubre.

D. El conflicto interno en el Parlamento de Cataluña

Dentro de este apartado de situaciones conflictivas queremos hacer referencia al conflicto interno vivido en el seno del Parlamento catalán, más allá del conflicto derivado de la condena de su presidenta y la retirada de su acta de diputada. Me refiero a las acusaciones de actuaciones irregulares en el funcionamiento del personal del Parlamento, en concreto las licencias concedidas por edad, las primas o subsidios de jubilación y los premios de vincula-

ción así como presuntas irregularidades en la provisión de puestos de trabajo. Estos hechos, que tuvieron fuerte impacto mediático, dieron lugar a la apertura de un proceso de investigación por parte de la Oficina Antifraude de Cataluña, aún no cerrado.

4. Situación económica

A pesar de la complejidad de la situación política, la evolución de la economía a lo largo del año 2023 puede calificarse de positiva. El PIB registra al final del año un incremento del 2,7 %, aunque se advierte una cierta desaceleración al finalizar el año. Con este incremento del PIB se espera crear en el bienio 2022-2023 180.000 puestos de trabajo. La tasa de paro se sitúa en torno al 8,5 %, siendo más grave en el empleo juvenil.

El turismo y las exportaciones siguen impulsando el crecimiento. Cataluña crece más que la media española, aunque menos que Madrid. Los datos ponen de relieve que se ha vuelto a la situación prepandemia. La nueva situación política, y el nombramiento como ministro de industria del Sr. Jordi Hereu, ex alcalde de Barcelona, llevan a pensar en un posible regreso paulatino de las empresas catalanas que se deslocalizaron como consecuencia del “procés” (de octubre 2017 a julio 2023 un total de 7,743), aunque seguramente se requerirá una mayor estabilidad y seguridad jurídica. De momento no se ha iniciado el regreso.

En septiembre se celebraron elecciones en la Cámara de Comercio, Industria y Navegación. La candidatura Va d’Empresa, que se calificó de consenso y transversal, liderada por el Sr. Santacreu, obtuvo la victoria frente a la candidatura Eines del País, vinculada a las fuerzas soberanistas, que obtuvo la victoria cuatro años antes. Se fortalecían de este modo las relaciones entre las instituciones representativas del mundo empresarial catalán, Foment del Treball, PIMEC y la Cámara.

1. Actividad político-institucional

El *Informe* de 2023 gira en torno a un eje nodal: el cambio de ciclo, que ha supuesto el fin del *Botànic* y un nuevo gobierno de coalición en la Generalitat. En efecto, tras la disolución de las Corts y la convocatoria de elecciones autonómicas (mediante Decreto 3/2023, de 3 de abril, del President de la Generalitat) hemos asistido a un vuelco electoral que ha conducido al final del *Consell del Botànic* —que había gobernado durante dos legislaturas—, dejando paso a un nuevo gobierno de coalición entre el PP y Vox. Este vuelco electoral se ha producido también en los ayuntamientos de Valencia y Castellón en los que los populares gobiernan con el apoyo de Vox, y el de Alicante, que revalida mayoría sin necesidad de coalición. Estos datos confirman un movimiento péndulo generalizado en toda la Comunitat Valenciana.

Los cambios no solo alcanzan al Consell, sino también a Les Corts, ya que dos formaciones políticas han desaparecido de escena: destaca en este orden el ocaso de Unidas Podem, que de formar parte del Consell ha perdido todos sus escaños, y Ciudadanos que tampoco ha conseguido ninguno. Estos cambios influyen sobre la organización de la Cámara, que ha visto reducido el número de grupos parlamentarios a cuatro, rompiendo la tendencia de las dos últimas legislaturas en las que estaba más fragmentada, dificultando los tradicionales gobiernos en solitario, y devolviendo mayor protagonismo a la institución parlamentaria. Con la desaparición de estas dos fuerzas políticas se ha vuelto a transformar la fisonomía de la Cámara, con un cierto peso del bipartidismo, sin que sea suficiente para volver a formar gobiernos en solitario como en otras legislaturas.

Este *Informe* se centra, esencialmente, en los resultados electorales, la composición de Les Corts y la formación del Consell de la Generalitat. En consecuencia, la actividad normativa está dividida en las normas aprobadas a iniciativa del anterior Consell, y las del nuevo Gobierno, que suponen un cambio profundo en relación con temas señeros, implicando una transformación de determinadas líneas programáticas del anterior gobierno, en cumplimiento de los principales compromisos electorales realizados en el debate de investidura.

El sistema de financiación tampoco se ha reformado este año y la Comunitat sigue siendo la peor financiada; si bien el Ministerio de Hacienda ha anunciado a finales de 2023 que se recibirán 12.647 millones de euros en concepto de entregas a cuenta durante el ejercicio 2024, lo que supone un incremento del 8,5% con respecto a los 11.653 millones de euros que ha recibido a lo largo del año 2023. Además, persiste, un año más, sin solución, la reforma para la recuperación efectiva del Derecho Civil Valenciano.

1.1. Resultados Electorales

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: Comunitat Valenciana				
	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados (*) 99	
Participación	66,96	-6,77		
Abstención	33,04	+6,77		
	% s/votantes		2023	2023-19
PP	35,30	+16,45	40	+21
PSPV	28,34	+0,47	31	+4
Compromís	14,33	-2,11	15	-2
Vox	12,41	+1,97	13	+3
Unides-Podem- EUPV	3,44	-4,54	0	-8
Ciudadanos	1,48	-15,97	0	-18
Otros	4,7	-0,27	0	

De las 19 candidaturas que han concurrido a las elecciones sólo 4 han obtenido representación parlamentaria; produciéndose, así una importante racionalización del voto.

Los sondeos apuntaban a que el PP sería el partido más votado, pero que no se traduciría en un cambio de gobierno, sino que Ximo Puig podría seguir siendo presidente, contando con que Podemos obtuviera representación parlamentaria permitiéndole, así, formar un *Botànic III*. Sin embargo, el PP ha ganado las elecciones obteniendo 881.893 votos, un 35,30%. Una enérgica victoria, ya que pasa de los 19 escaños que tenía en la anterior Legislatura a 40. Resultado que se explica, tanto por la voluntad de cambio expresada por los votantes —en clave autonómica y estatal—, como por la desaparición de los 18 diputados de Ciudadanos. El PSPV con 708.142 votos (28,34%) obtiene 31 escaños, 4 más que en los comicios de 2019. Compromís (Més-Iniciativa-Verdsequo) con 15 357.989 votos (14,33%), 15 escaños, perdiendo dos. Y Vox con 310.184 (12,41%), obtiene 13 escaños, tres más. En síntesis, de las 4 formaciones que obtienen representación parlamentaria,

Compromís es el único que ha perdido votantes, ya que tanto PP como PSPV y Vox han aumentado en número de votos y, en consecuencia, de escaños.

Las formaciones que se quedan sin representación son Ciudadanos 37.095 (1,48%), que no obtiene escaño, y tampoco en el Ayuntamiento de Valencia, ya que pierde los seis concejales que tenía. Estos resultados han conducido a que Comité Nacional anunciara la decisión de no presentar candidatura en las elecciones generales. La otra formación es la de Unides Podem, que sufre una debacle en la medida en que había formado parte del gobierno valenciano y ahora —al obtener 88.152 votos (3,52%)— queda lejos del deseado umbral del 5% y le deja fuera del Consell y de la Cámara. Estos resultados no sólo entrañan una salida de las instituciones de gobierno, sino también una situación financiera muy precaria, que ha obligado al despido de siete trabajadores. Todo ello ha venido acompañado de dimisiones, entre las que destacan la de Pilar Lima y toda su junta directiva, ya que, siendo ella la candidata al Ayuntamiento de Valencia, no ha obtenido ninguna concejalía. Y la dimisión y retirada de Héctor Illueca, vicepresidente segundo del Consell, que había sido impulsor de diversas iniciativas del *Botànic*, entre las que destacan las relativas a políticas de vivienda.

1.2. *Constitución de Corts y Formación de Gobierno*

El 26 de junio se ha celebrado la sesión constitutiva de Les Corts, dando lugar al inicio de la XIª Legislatura (2023-2027). Una Cámara renovada con 60 parlamentarios nuevos (de los 99) y con mayor representación de mujeres (52), frente a los 47 hombres. Dato que contrasta con el 5% inicial de mujeres en la primera legislatura.

Organizativamente, ha quedado integrada por cuatro grupos parlamentarios: el PP (40 diputados), PSPV-PSOE (31), Compromís (15) y Vox (13). En dicha sesión se ha elegido a Presidencia y a los integrantes de La Mesa, que ha quedado integrada por la presidenta de Les Corts, María de los Llanos Massó Linares, de Vox, en virtud del acuerdo alcanzado con el PP para formar gobierno. Además, cabe destacar que los cuatro grupos están representados en este órgano de dirección, correspondiendo dos al PP (vicepresidencia primera Alfredo Castelló y Víctor Soler Beneito como secretario primero); uno para el PSPV (Gabriela Bravo, como vicepresidenta segunda) y, en cuarto lugar, la candidata de Compromís (María Josep Amigó, secretaria segunda), tras haber recibido el apoyo del PP, quedando fuera la segunda candidata postulada por el PSPV.

Los resultados electorales —que dejaban al PP a 10 votos para alcanzar la mayoría absoluta que le permitiera formar gobierno en solitario— han propiciado el acuerdo con Vox. Esta última formación obtiene una vicepresidencia con competencias de cultura y las consellerías de justicia y agricultura, ésta en manos de un ingeniero técnico agrícola (además de la presidencia de la Cámara). Pero, el vicepresidente no es el que pretendía serlo (el cabeza de lista de Vox, Carlos Flores), ya que Génova había marcado como línea roja no incluir en el Consell a ningún candidato condenado por violencia de gé-

nero, obligando a integrar a un nuevo representante de dicha formación y expidiendo a Flores como cabeza de lista al Congreso de los Diputados.

Las medidas anunciadas por Mazón en el debate de investidura han girado en torno a los siguientes ejes: la sanidad como centro de su gestión; eliminación del impuesto de sucesiones y donaciones; la reducción del tramo autonómico del IRPF a todos; la derogación inmediata de la tasa turística; la eliminación del requisito lingüístico en la sanidad; la aprobación de una nueva ley de señas de identidad; la libertad de elección en materia educativa con la implantación del distrito único; el despliegue de las energías renovables; y la exigencia de financiación justa, entre otros. Algunas de ellas ya han cristalizado en las primeras medidas adoptadas por el nuevo Consell.

En la sesión de investidura celebrada el 13 de julio Mazón ha obtenido mayoría absoluta al recibir 53 votos a favor (PP y Vox) y 46 en contra (PSPV y Compromís). El nuevo gobierno valenciano que encabeza Carlos Mazón está formado por diez personas: siete nombradas por el PP y tres por Vox, de las que cinco son hombres y cinco mujeres.

Presidente, dos Vicepresidencias y 7 Consellerías. President de la Generalitat: Molt Honorable Sr. Carlos Mazón Guixot (PP). Vicepresidente primero y Conseller de Cultura y Deport, Honorable Sr. Vicente José Barrera Simó (Vox). Vicepresidenta segunda y consellera de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda Honorable Sra. Susana Camarero Benítez (PP); Consellera de Hacienda, Economía y Administración Pública, Honorable Sra. Ruth María Merino Peña (PP). Consellera de Justicia e Interior, Honorable Sra. Elisa María Núñez Sánchez (Vox). Conseller de Sanidad, Honorable Sr. Marciona Gómez Gómez (PP). Conseller de Educación, Universidades y Empleo, Honorable Sr. José Antonio Rovira Jover (PP). Conseller de Agricultura, Ganadería y Pesca, Honorable Sr. José Luis Aguirre Larrauri (Vox). Consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, Honorable Sra. Salomé Pradas Ten (PP). Consellera de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, Honorable Sra. Nuria Montes de Diego (PP).

1.3 Actividad de les Corts y del Consell

Cabe destacar que durante el año objeto del *Informe* ha habido una importante parálisis en les Corts, como consecuencia del largo impase entre la convocatoria de elecciones autonómicas, la constitución de la Cámara, la investidura, y la formación del nuevo Consell; causas internas a las que se ha unido la convocatoria anticipada de elecciones generales y la formación de gobierno estatal, que han repercutido en las políticas autonómicas.

Por un lado, Les Corts han procedido a la designación senadores autonómicos, correspondiendo 3 al PP (Teresa Belmonte Sánchez, Gerardo Camps Devesa y Rubén Moreno), 2 al PSPV y 1 a Compromís. De esta forma, el expresidente de la Generalitat Ximo Puig ha sido nombrado senador por designación autonómica, siguiendo así los pasos de otros barones socialistas que también

han dejado de ser presidentes autonómicos. El segundo puesto ha correspondido a Rocío Briones. Compromís ha optado por recolocar a Enric Morera, que había sido presidente de Corts y que ahora no ha obtenido escaño en su circunscripción. Esta designación ha evidenciado las diferencias en Compromís: Morera era el candidato propuesto por Més —que representa el ala mayoritaria—. El ala correspondiente a Iniciativa, (partido de Mónica Oltra y de su sucesora, Aitana Mas), presentaba a Carles Mulet, que ya había sido senador. Y en el pacto entre las distintas fuerzas que conforman el Grupo le correspondía a Iniciativa la designación de candidato; sin embargo, finalmente, la ruptura del pacto y de la disciplina de voto ha permitido que Morera alcanzara los 10 votos de Més, con cuatro votos en blanco, destacando también la ausencia durante la votación de la exconsejera de Agricultura Isaura Navarro.

Por otro lado, la falta de acuerdo entre las distintas fuerzas parlamentarias ha impedido la renovación de los órganos estatutarios, pese a que algunos llevan meses caducados: el Consell Jurídic Consultiu, la Sindicatura de Comptes o la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació. No obstante, sí que se ha producido el nombramiento de los dos consejeros del Consejo Consultivo que correspondían al Consell, que se nombran pensando que en les Corts se alcanzaría, finalmente, el acuerdo para la elección de los cuatro consejeros que le correspondían. Este nombramiento ha recaído en Javier de Lucas (PSPV) y Fernanda La Guarda (Compromís).

En las políticas del Consell, además de las que se verán en el apartado de análisis normativo, cabe destacar el impulso, por primera vez, de un Plan Estratégico por la Dirección General de Transparencia y Participación (Presidencia); la puesta en marcha de ayudas en materia de participación y de transparencia orientadas a municipios de menos de 20.000 habitantes; el impulso de nuevos mecanismos de rendición de cuentas; la mejora de la política de datos abiertos; además de consolidar la posición del Gobierno valenciano en materia de gobierno abierto; y profundizar en las obligaciones de transparencia.

2. Actividad Normativa

Gráfico 9. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

2.1. Leyes

Debido al cambio de Gobierno, distinguiré, por un lado, la actividad normativa correspondiente al Gobierno del Botànic II; y, por otro lado, la relativa al nuevo gobierno, ya que son gobiernos completamente distintos por las formaciones que lo conforman, así como por las políticas que respaldan.

A. Leyes del Botànic

La Ley 1/2023, de 8 de marzo, de la Generalitat, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático; una de las Agencias creada a iniciativa de Podemos, que se aprobó un mes antes de que se disolvieran las Cortes, y que quedó sin estructura ni presupuesto. Su aprobación contó con la oposición del PP y Vox, que tras formar gobierno ha reducido la partida presupuestaria a 2.000 euros por considerar que estaba infradotada, ya que sus funciones ya estaban asumidas por direcciones generales. Con importantes desavenencias entre los grupos del Consell, se consigue la aprobación de la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal. Texto que regula la responsabilidad de los propietarios de las mascotas y establece una serie de garantías, prohibiéndose los espectáculos circenses y otros espectáculos en itinerancia con animales, regulando un régimen sancionador con duras sanciones.

La primera ley española que regula esta materia, haciéndose eco de la demanda de *cohousing* como una alternativa a la propiedad privada y al alquiler, es la Ley 3/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana. El texto plantea aristas competenciales que han conducido a la aprobación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, con el objeto de realizar cambios que pudieran salvar su posible inconstitucionalidad. En dicho acuerdo, el Gobierno de la Generalitat Valenciana se compromete a promover la correspondiente iniciativa legislativa a fin de suprimir el apartado 5 del art. 19 de la Ley.

La Ley de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, que introduce como novedad los consejos comarcales de ciudadanía activa y los foros de personas expertas como espacios de debate y proposición sobre materias determinadas. Y, por último, una de las medidas señeras de Presidencia de la Generalitat ante el riesgo de despoblación rural, que ya había creado una Dirección General, ha llegado a aprobarse en el último Pleno de la Legislatura: la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana. Su aprobación se ha alcanzado ya que Compromís aceptó respaldar este proyecto legislativo, a cambio de que el PSPV apoyara la ley de comercio sostenible, aunque finalmente esta última no ha llegado a aprobarse. Este apoyo se ha

traducido en la inclusión de una renta básica para las zonas rurales de la Comunitat Valenciana. También en esta ocasión hay acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Generalitat para resolver las discrepancias sobre la Ley. Tras este acuerdo, se añade la exigencia de que mediante cláusulas adecuadas a la legislación básica estatal “exista vinculación con el objetivo de contrato”, así como el hecho de potenciar “las cadenas cortas de distribución y la reducción de la huella de carbono en el transporte de productos”.

La disolución de Les Corts ha afectado a diversos proyectos legislativos, que han caído en el limbo de la caducidad: proyectos de ley como el relativo al fomento de la Cultura de la Paz y los Derechos Humanos; Accesibilidad universal inclusiva; Barrios de Protección Pública; Protección Lumínica del medio nocturno; Comercio sostenible; Diversidad familiar y apoyo a las familias, estos dos últimos se habían tramitado por la vía de urgencia, que reduce los términos a la mitad a partir del proceso de participación; sin embargo, no han conseguido ser aprobados. Asimismo, la caducidad ha alcanzado también a importantes proposiciones: de modificación de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos; de carreteras, sobre todo dirigida a prohibir la prostitución. Esta era una de las banderas del PSPV y que, pese a la insistencia de la consellera Gabriela Bravo, no ha conseguido su aprobación. Por un lado, por los desencuentros entre los integrantes del Consell; por otro lado, por la decisión de someterla a lectura única, que impide plantear enmiendas, así como la participación de expertos en la materia y la emisión de la incorporación de informes del Consell Jurídic Consultiu. Finalmente, la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados de modificación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

B. Leyes del nuevo Consell.

Una de las medidas estrella de campaña electoral se ha traducido en la primera ley que el nuevo Consell ha aprobado: la Ley 6/2023, de 22 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos, por lo que se refiere al Impuesto de Sucesiones y Donaciones. La reforma contempla una nueva bonificación autonómica en la cuota del 99% para las adquisiciones por donación a favor del cónyuge, padres, adoptantes, hijos o adoptados, nietos y abuelos del donante; así como un incremento del porcentaje de la bonificación autonómica del 50% - 75% al 99% aplicable sobre la cuota por las adquisiciones *mortis causa* (herencias) realizadas por descendientes, adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes del causante. Todo ello con efectos retroactivos desde el 28 de mayo de 2023. Otra de las medidas anunciadas en campaña y en el de-

bate de investidura se ha incorporado en la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Se trata de la modificación que suspende determinados aspectos de la Ley 4/2018 en municipios de predominio lingüístico castellano, contemplando que en comarcas castellano hablantes el valenciano no sea lengua vehicular obligatoria en asignaturas no lingüísticas. Además, esta Ley de medidas rebaja la presión fiscal regulando seis deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas relacionadas con gastos de salud y bienestar social y una serie de incentivos fiscales para garantizar el acceso a la vivienda, ya que reduce Transmisiones Patrimoniales para facilitar la compra de vivienda de los jóvenes de menos de 35 años. Y, por último, la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, que se tuvo que redactar sin conocer los recursos que le llegarían del SFA. Prevén una subida del 4,55 % respecto del ejercicio anterior; incremento que afecta sobre todo a Sanidad (área que se ha visto fuertemente impulsada), Educación, y Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda. Mientras que los ajustes se dirigen, esencialmente, a Hacienda y Administración Pública; Medio Ambiente, Agua e Infraestructuras y Turismo, Industria e Innovación.

2.2. *Legislación de urgencia*

La legislación de urgencia se sigue consagrando como la vía a la que se recurre en mayor medida: de los 14 Decretos-ley, 7 han sido aprobados por el Consell del Botànic y 7 el por el nuevo Consell: realmente, el contenido de algunos textos está referido a la reducción temporal del precio del transporte, así como la gratuidad temporal para jóvenes menores de 31 años todos ellos, claro está, respecto a transportes competencia de la Generalitat (2, 6, 8, 9 y el 14).

Destacaremos, sólo algunos de ellos: el Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a la emergencia residencial. En su virtud, la Generalitat Valenciana puede disponer durante un plazo de hasta siete años de las viviendas en manos de grandes tenedores (10 o más viviendas) que se encuentren vacías para hacer frente a casos de personas en situación de vulnerabilidad. A iniciativa del vicepresidente Illueca —frente a las reticencias de PSPV— finalmente ha salido adelante, al rebajarse su posible aplicación y concretarse en determinados casos en los que se deberá justificar su “utilidad pública”. El Gobierno central ya ha manifestado su discrepancia respecto de diversos preceptos (13, 14, 32 y 34). Nos consta el acuerdo de la Comisión Bilateral para iniciar negociaciones, pero no el que se traduce en la adopción de un acuerdo que evite el recurso de inconstitucionalidad. Por su relevancia, ya que se hace eco de las reivindicaciones del sector, el Decretoley 4/2023, de 10 de marzo, del Consell modifica el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. Decreto que ha sido objeto de acuerdo de la Comisión bilateral que ha subsanado las tachas de inconstitucionalidad.

Resulta de especial relevancia el Decreto-ey 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, en la medida en que recoge otra de las medidas estrella de campaña y de investidura consistente en no aplicar la discutida tasa turística, que consiguió aprobar el Consell del Botànic en la recta final de su segundo mandato, tras casi ocho años intentándolo. Y, finalmente, de alivio económico, (10) la reducción temporal del importe de las tasas propias y precios públicos exigidos por la Generalitat y sus organismos autónomos por el periodo comprendido desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2023. (11 y 13) Minimización del canon de saneamiento para personas que fueran beneficiarias del bono social térmico con condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Diversas Sentencias del Tribunal Constitucional resuelven recursos, todos ellos frente a normas de la Comunidad, con actores diversos, aunque sólo en dos de ellos se plantean cuestiones competenciales. En particular, la Sentencia 63/2023, de 24 de mayo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el art. 173 de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, estimándolo parcialmente, ya que — en aplicación de la doctrina sentada por la STC 40/1998 de 19 de febrero — declara que la gestión del espacio y los usos de los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado. Responde, pues, a la técnica de recurrir al recurso de inconstitucionalidad cuando se plantea un tema competencial.

Dos sentencias resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Grupo Parlamentario Popular, la primera por el Grupo del Senado — Sentencia 8/2023, de 22 de febrero — en relación con el Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto. Se desestima el recurso, ya que, por un lado, se aprecia la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que legitima el uso del Decreto-ley; y, por otro lado, no se aprecia invasión competencial en materias de titularidad estatal sino la regulación instrumental. Y la STC 124/2023, de 26 de septiembre, 2022, resuelve el planteado por el mismo Grupo en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. En esta sentencia se estima parcialmente el recurso, ya que el legislador autonómico, al regular el régimen económico de los entes locales, debe respetar el principio de autonomía provincial y las disposiciones establecidas por el legislador estatal, que el legislador autonómico había incumplido.

La Sentencia 143/2023, de 24 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. La sentencia declara la pérdida sobrevenida de objeto del proceso constitucional en relación con algunas de las previsiones impugnadas, al haber sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC.

Solo una sentencia —168/2023, de 22 de noviembre— resuelve la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada se enjuicia la constitucionalidad por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana respecto disposición transitoria de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje y de la disposición transitoria del Real Decreto Legislativo 1/2012, de 18 de junio, en virtud de las cuales se suspende los plazos para ejercer la expropiación rogada. La sentencia declara que en ambas disposiciones transitorias se vulneró el derecho de propiedad y el principio de seguridad jurídica.

Durante este año no ha habido reunión de Conferencia de Presidentes, Y en la colaboración horizontal destacan la renovación de los Convenios de Colaboración entre Aragón y la Comunidad Valenciana, así como con Castilla-La Mancha para la prestación de asistencia sanitaria en zonas limítrofes, de forma que los habitantes de estas poblaciones podrán ser atendidos por los recursos sanitarios que tengan más cercanos a su domicilio, independientemente de la Comunidad Autónoma de la que dependan.

Por último, se ha alcanzado un número muy destacable de acuerdos de acuerdos de Comisión Bilateral. Además, de los ya referidos a lo largo del texto, se ha alcanzado definitivamente el acuerdo en relación con la Ley 4/2023, de Cooperativas; así como en relación con la Ley 5/22, de residuos; la Ley 2/22, relativo a las profesiones de deporte; y en materia de economía circular, cambio climático, o la ley de medidas del 22. Falta por publicarse —si es que hay acuerdo— en relación con la Ley de Despoblamiento, o la Ley de viviendas colaborativas.

1. Actividad político-institucional

Este año 2023 comprende el periodo final de la X Legislatura de la Asamblea de Extremadura, disuelta a principios del mes de abril, y el inicio de la XI Legislatura autonómica, tras las elecciones que acontecieron el 28 de mayo.

Los comicios regionales han tenido un impacto importante en la región en cuanto que han supuesto un cambio de composición de la Cámara Legislativa y, a resultas del mismo, la llegada al Gobierno autonómico de la formación política PP. El ajustado resultado de las urnas, en las que tanto el PSOE –hasta entonces al frente de la Comunidad Autónoma– como el PP obtuvieron el mismo número de escaños (veintiocho de los sesenta y cinco que componen legalmente la Asamblea extremeña), abrió un periodo de negociaciones entre los cuatro grupos políticos que habían obtenido representación parlamentaria. Y es que, además de los dos grupos políticos mencionados, completan la composición del renovado Parlamento regional el grupo político Podemos-IU (con cuatro escaños, los mismos que en la legislatura anterior) y el partido político Vox, que en estas elecciones ha conseguido por primera vez representación parlamentaria con cinco escaños. Las negociaciones se saldaban con la investidura de María Guardiola Martín, máxima dirigente territorial del PP, como presidenta autonómica con el apoyo de Vox. A comienzos de julio, la nueva presidenta formaba un nuevo Gobierno regional conformado por nueve miembros.

1. La autora quiere expresar su más sincero agradecimiento a Enrique Hernández Díez y a Jesús Tahiri Moreno por su inestimable colaboración para la recopilación de la documentación necesaria para la redacción de este trabajo.

FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS PARA EL COMENTARIO DE COMUNIDAD

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: 28 de mayo

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	72,63	-1,29		
Abstención	27,57	+1,09		
	% s/votantes		2023	2023-19
PSOE	39,9	-6,24	28	-6
PP	38,84	+11,73	28	+8
Vox	8,12	+3,47	5	+5
PodemosIzquierda Unida, Alianza verde	5,98	-2,17	4	0
Juntos por Extremadura	2,54	+2,54	0	0
Ciudadanos	0,88	-9,12	0	-7
Levanta Extremadura	0,76	+0,76	0	0
UED	0,36	-0,28	0	0

Fuente de los datos de 2023: Diario Oficial de Extremadura, número 112, de 13 de junio de 2023

La actividad normativa de esta anualidad se ha visto, sin duda, afectada por la cita electoral, tanto en lo que se refiere al número de normas con rango de ley aprobadas (cinco leyes y seis Decretos-ley), como respecto de la transcendencia de las materias reguladas. En este sentido, son destacables las dos normas excepcionales y urgentes aprobadas en los primeros meses del año: una, dirigida a declarar de interés general la actividad y las instalaciones destinadas a la producción de hidrógeno; otra, por la que se establece el marco esencial de la inteligencia artificial en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Como también es reseñable el primer Decreto-ley aprobado por el nuevo Ejecutivo autonómico en el que se acuerda un paquete de medidas tributarias urgentes que afectan a las principales figuras impositivas sobre las que la Comunidad extremeña puede ejercer competencias normativas. Entre las cinco leyes aprobadas este año no se encuentra la ley de presupuestos generales autonómicos para 2023, puesto que el último día del año 2022, en un boletín extraordinario, se publicaban los Presupuestos Generales de la región para el año siguiente (Ley 6/2022, de 30 de diciembre). No obstante, a principios de este año 2023, y mediante legislación de urgencia, se modificaba

una de sus disposiciones adicionales (la decimoquinta) para incluir bonificaciones extraordinarias y temporales en las tarifas aplicables a las estaciones de inspección técnica de vehículos gestionadas en régimen de concesión administrativa. Cuatro de las normas legales han sido aprobadas antes del cambio de gobierno y de la nueva configuración parlamentaria, bajo la Presidencia regional de Guillermo Fernández Vara, con una significativa importancia desde la perspectiva económica, social y de desarrollo regional. Sólo una de las leyes se ha aprobado al inicio de la XI Legislatura con contenido limitado, pero con una significación política en la medida que supone suprimir el trámite de información previa, por parte de la Junta de Extremadura a la Asamblea, respecto del nombramiento de los altos cargos.

Considerablemente elevado ha sido el número de disposiciones administrativas, tal y como resulta propio de un año de comicios autonómicos, destacando, particularmente, las aprobadas por la presidenta de Extremadura bajo la forma de decreto. A los relativos a la convocatoria de elecciones a la Asamblea extremeña y a la sesión constitutiva de esta Cámara, se suman los destinados al cese y al nombramiento de los consejeros de la Junta de Extremadura y a la reordenación de los departamentos llamados a conformar el nuevo gobierno autonómico. De igual modo, por lo que respecta a la actividad de la Junta de Extremadura, además de los decretos de estructura orgánica de las nueve consejerías, la mayor parte de las decisiones gubernamentales se han dirigido a cesar y nombrar a los altos cargos de la Administración extremeña. Junto a estos actos singulares, los decretos con fines subvencionables o de otro tipo de ayudas constituyen, un año más, el grueso de la actividad reglamentaria en la región.

2. Actividad normativa

2.1. *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

2.1.1. *Un balance global de la X Legislatura*

El año 2023 ha supuesto el final de la X Legislatura en la Comunidad Autónoma de Extremadura dirigida por un gobierno del PSOE, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, al frente de la región desde el año 2015. En estos cuatro años, se han aprobado un total de veintiuna leyes formales por la Asamblea Legislativa regional: dos, desde la constitución del nuevo gobierno en el verano de 2019 (hasta la convocatoria de elecciones en la primavera de ese año se habían aprobado otras trece); seis, en el ejercicio de 2020; tres, en el año 2021; seis en la anualidad de 2022; y cuatro, hasta la disolución del Parlamento autonómico en la primavera del presente año 2023 (desde el inicio de la XI Legislatura se ha aprobado una ley formal más que se limita a suprimir un artículo de una ley vigente).

La Junta de Extremadura ha dictado, por su parte, otras treinta y tres normas legales en este período cuatrienal que han adoptado la forma de Decre-

to-ley. El número más elevado de esta categoría normativa de legislación de urgencia tuvo lugar durante las anualidades 2020 y 2021, quince y siete Decretos-ley respectivamente, y han perseguido esencialmente la lucha contra los efectos de la pandemia ocasionada por la Covid-19; durante el año 2019 vio la luz un Decreto-ley; siete en el ejercicio de 2022 y tres hasta mayo de este año 2023.

2.1.2. Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura

Han sido cinco las leyes aprobadas por la Asamblea regional a lo largo de 2023. Tres de ellas son de nuevo cuño, en el sentido de que tienen vida propia por sí mismas; una de ellas se limita a modificar una norma con rango legal ya existente en el ordenamiento autonómico, aunque su repercusión es importante puesto que las modificaciones y añadidos que introduce en el texto legal vigente son abundantes en número y trascendentes en cuanto al contenido; mientras que la última ley del año, aprobada al inicio justo de la XI Legislatura, se limita a derogar un artículo de una ley regional, como ahora veremos.

- A) La Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura. Esta norma legal tiene como objeto primordial regular el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales extremeñas en materia de agua y ciclo urbano del agua, con la triple finalidad, marcada en el apartado segundo del art. 1, de: garantizar, en primer lugar, un nivel de protección elevado del dominio público hídrico y un uso sostenible del agua; aplicar, en segundo, los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento reconocidos por Naciones Unidas; y prestar, en tercer lugar, los servicios del ciclo urbano del agua en condiciones adecuadas y de igualdad para toda la ciudadanía extremeña.
- B) La Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Por extraño que parezca, el objeto de esta norma legal es declarar “Zonas de Especial Protección para las Aves” (ZEPA) los cincuenta y cinco territorios que se relacionan en su art. 2 y se detallan con precisión en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, por no haber sido declaradas válidamente con anterioridad. En su sorprendente exposición de motivos, el legislador extremeño explica la insólita situación en la que se encuentran las ZEPA en la región, nunca declaradas formalmente como tales, y los singulares efectos que ello genera. Igual de extraordinario resulta el análisis que el legislador regional profiere del inacabable asunto “Isla de Valdecañas” (sentenciado en el Tribunal Supremo y en amparo ante el Tribunal Constitucional), y cuya exégesis le lleva a justificar y declarar “la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, en la realización y mantenimiento de las

concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas”, del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, y, en consecuencia, a legalizar las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en su terreno.

- C) La Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura. Esta norma legal viene a derogar la hasta ahora vigente Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo de Extremadura. El Legislador regional considera necesaria “la renovación del marco normativo actual, de forma que ponga al servicio de la cooperación extremeña todas las herramientas necesarias para dar respuesta a los retos actuales del desarrollo, al mismo tiempo que renueva el compromiso de la sociedad extremeña con la solidaridad internacional”. El nuevo régimen jurídico determina, entre otras cuestiones, los ámbitos estratégicos, las modalidades e instrumentos de cooperación extremeña, así como la organización y las funciones de los distintos agentes de la cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional de la Comunidad. Se establece, además, que la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), órgano de dirección de la Junta de Extremadura competente en la materia, deberá contar con un nuevo estatuto “que refuerce sus funciones y capacidades de coordinación y diálogo”, lo que supone la modificación de los artículos correspondientes de la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura (disposición final primera).
- D) La Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias. La última norma legal aprobada en la X Legislatura, cuatro días antes de la publicación del Decreto del presidente por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura, tiene por finalidad procurar el derecho de acceso a una vivienda desde diferentes ámbitos: fiscal (mediante la creación del impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores); social (protegiendo los derechos de las personas que necesitan acceder a una vivienda en régimen de alquiler e incrementando los recursos habitacionales de vivienda, tanto de vivienda pública como de vivienda asequible); financiero (ayudando a la adquisición de vivienda), o desde la intervención (estableciendo medidas para proteger los derechos del menor en el caso de desalojo forzoso del hogar). La consecución de tales fines se hace efectiva, principalmente, mediante la modificación de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, cuya parte sustantiva es profundamente modificada

tanto por el nuevo redactado de un gran número de sus artículos, como por la incorporación de otros muchos (así, por ejemplo, el art. 21 llega a desdoblarse hasta el art. 21 novecientos), así como por la introducción de nuevos capítulos o la supresión de letras y apartados en diversos artículos. Las tres grandes novedades introducidas en la nueva regulación, tal y como se deja constancia en el título de la ley, son: 1) se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores de naturaleza directa que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente durante un año (impuesto que, como veremos más abajo, es derogado antes de su entrada en vigor por el Decreto-ley 4/2023); 2) se crea y regula el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura como “un instrumento financiero regional que pretende coadyuvar a solventar las actuales barreras para la financiación en la adquisición de vivienda, en especial, las que deben superar la población joven”; 3) se crea el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor como “instrumento de intervención administrativa inmediata y urgente para paliar la situación de emergencia social de las unidades familiares o de convivencia”.

Por último, las disposiciones finales de esta norma legal se aprovechan para modificar el articulado de cuatro leyes regionales: el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril; la Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura; la Ley 6/2015, de 24 de marzo, agraria de Extremadura; y, por último, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

- E) La Ley 5/2023, de 27 de julio, de modificación de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Como su propia denominación indica, esta norma con rango legal deroga en su artículo único el art. 13 bis de la Ley referenciada, introducido por la disposición final 4 de la Ley 8/2019, de 5 de abril, en el que se regulaba la obligación del Ejecutivo regional de informar a la Asamblea extremeña, con carácter previo al nombramiento de los altos cargos, sobre la formación y experiencia profesional, actividades, bienes, derechos, intereses y rentas de los candidatos propuestos a fin de que la comisión parlamentaria correspondiente pudiera formular las preguntas o solicitar las aclaraciones que considerara convenientes.

2.1.3. La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura

La utilización por el Ejecutivo regional de la fuente jurídica del Decreto-ley en este ejercicio ha sido moderada, con un total de seis normas legales de urgencia aprobadas en este 2023.

- A) El Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura. La inestabilidad en el abastecimiento y en los precios de los combustibles fósiles en la última década, incrementada por el conflicto bélico ucraniano, ha provocado una reacción nacional, europea e internacional, dirigida a reforzar la inversión en energías renovables que sirvan para lograr la soberanía energética. La crisis energética y el nuevo paradigma energético diseñado en planes, estrategias y hojas de ruta a nivel autonómico, estatal y europeo, constituyen el marco normativo que fundamentan la aprobación de este Decreto-ley que tiene por fin: por un lado, declarar de interés general, en el territorio de la Comunidad de Extremadura, la actividad y las instalaciones destinadas a la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables (art. 1); por otro, determinar el régimen jurídico al que quedan sujetos los proyectos de producción de hidrógeno.
- B) El Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura. El presupuesto habilitante que motiva la aprobación de este Decreto-ley obedece, principalmente, según lo justifica el Ejecutivo regional en la exposición de motivos de esta norma, “a la necesidad de responder perentoriamente a las necesidades y oportunidades que la inteligencia artificial (IA) está suponiendo, la necesidad de adaptar a nuestra región a esa denominada 4.^a revolución industrial”, dando una respuesta inminente “en tanto el fenómeno es acelerado y disruptivo”. A tal fin, esta norma legal gubernamental tiene por objeto: “el establecimiento del marco esencial de las medidas destinadas al apoyo, promoción, impulso y desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial en la Comunidad Autónoma de Extremadura, regulando los ámbitos principales de aplicación de ésta” (art. 1.1). A tales efectos, entre otras medidas, se declara de interés general y prioritario todas aquellas iniciativas de inversión que estén destinadas a ofrecer soluciones soportadas en la inteligencia artificial (art. 8) y se perfilan los medios para su utilización por parte de la Administración pública autonómica (art. 10-12), imponiendo a la Junta de Extremadura la elaboración y aprobación de una Estrategia Extremeña de Inteligencia Artificial (disposición adicional única).
- C) El Decreto-ley 3/2023, de 17 de mayo, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía. La importante y continuada sequía meteorológica que aqueja a la región, causando graves daños en las explotaciones agrarias, constituye un año más el presupuesto habilitante para aprobar con carácter extraordinario esta norma urgente destinada a: 1º) la concesión de una subvención directa a las explotaciones agrícolas del

sector de cereales de invierno; 2º) la regulación de una subvención única a tanto alzado y excepcional destinada a las explotaciones ganaderas de los sectores porcino ibérico y equino de carácter extensivos; 3º) ayudas al sector apícola; 4º) la concesión de subvenciones consistentes en la subsidiación de intereses de préstamo formalizados por los titulares de explotaciones con serias dificultades económicas.

- D) El Decreto-ley 4/2023, de 12 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes, se amplían las ayudas al acogimiento familiar, se incrementan las ayudas a los nuevos autónomos y se conceden ayudas directas a los productores de cerezas. Esta norma extraordinaria y urgente constituye la primera norma legal aprobada por el nuevo Ejecutivo autonómico con el fin atender a las necesidades económicas de las familias extremeñas, impulsar el empleo y recuperar la capacidad económica de la región, lastrada por la inflación. A tales propósitos, como de su propia denominación se desprende, el objeto de esta norma legal de urgencia es múltiple: 1º) se reduce la presión fiscal mediante la aprobación de un paquete de medidas tributarias que afectan a las principales figuras impositivas sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencias, entre las que caben destacar: la bajada de los tipos en los primeros tramos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, la reducción del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte al mínimo legal, o la derogación del Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores (creado por la Ley 4/2023) antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2024; 2º) se incrementa la cuota de la ayuda prevista para el establecimiento de persona desempleadas como trabajadoras autónomas; 3º) se establece una compensación económica para las familias acogedoras que han recibido o van a recibir esta subvención durante el año 2023 “para paliar los efectos que la actual situación económica está produciendo en su economía familiar”; 4º) se incluyen ayudas directas a los productores de cerezas, sector afectado por la subida de los costes de producción; 5º) se incrementa la dotación de la partida presupuestaria destinada al fomento de la contratación de los seguros agrarios.
- E) El Decreto-ley 5/2023, de 14 de noviembre, de concesión de una ayuda directa a titulares de explotaciones bovinas de la Comunidad Autónoma de Extremadura que hayan notificado sospecha de enfermedad hemorrágica epizootica en 2023. A las graves tensiones a las que se ha visto sometido el sector ganadero extremeño, sector estratégico por su relevancia económica y social, debido a distintos factores que se han venido superponiendo en los últimos años tales como la pandemia de Covid-19, la crisis logística de 2021, los altos costes de los insumos por la invasión de Ucrania en 2022, o un prolongado periodo de sequía,

este año 2023 se añade la irrupción de la enfermedad hemorrágica epizootica (EHE), que no cuenta con tratamiento específico ni programas aprobados y financiados con fondos europeos para paliar su afectación a las explotaciones ganaderas de bovino. Esta situación extraordinaria justifica la urgencia para regular la concesión de ayudas directas a las personas o entidades titulares de explotaciones bovinas con el fin de subvenir los gastos y pérdidas en que han incurrido para el control de la EHE.

- F) El Decreto-ley 6/2023, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2023, de 14 de noviembre, de concesión de una ayuda directa a titulares de explotaciones bovinas de la Comunidad Autónoma de Extremadura que hayan notificado sospecha de enfermedad hemorrágica epizootica en 2023. Esta norma de urgencia viene a subsanar las “insuficiencias detectadas” en el articulado del Decreto-ley 5/2023 modificando la dotación global de las ayudas prevista en el mismo, mediante la ampliación del crédito presupuestario, al constatar que el número de posibles beneficiarios, que cumplen los requisitos legalmente establecidos, es superior al previsto en un primer momento.

2.2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su presidente

2.2.1. Los decretos del presidente de la Junta de Extremadura

La actividad formalizada del presidente de la Junta de Extremadura a través de decretos suele aumentarse los años de finalización y de comienzo de legislaturas con la aprobación tanto de decisiones de naturaleza singular como de verdaderas disposiciones generales con valor reglamentario. Este año 2023 la máxima magistratura autonómica ha dictado treinta y siete decretos, entre los presidentes Fernández Vara, primero, y Guardiola Martín, después (ocho antes de las elecciones regionales y los veintinueve restantes con posterioridad), en línea con los treinta y siete firmados en 2019.

La absoluta mayoría de los decretos presidenciales durante el presente ejercicio ha estado dirigida al cese y al nombramiento de consejeros de la Junta de Extremadura, así como a la delegación en ellos por parte del presidente autonómico de la firma de los convenios de colaboración con el Estado suscritos por nuestra región en el ámbito de sus correspondientes competencias. Fuera de estas disposiciones, y de las características convocatorias de subvenciones en los sectores de actividad sobre los que el presidente ejerce directamente sus potestades, los tres decretos del presidente más significativos han sido el relativo a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura (Decreto del presidente 1/2023, de 3 de abril), el referido a la convocatoria de la sesión constitutiva del Parlamento autonómico (Decreto del presidente 5/2023, de 8 de junio) y el consagrado a la modificación de la de-

nominación, del número y de las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto del presidente 16/2023, de 20 de julio).

2.2.2. Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura

El número total de decreto gubernamental durante este año alcanza la cifra de doscientos ochenta y tres, de los cuales setenta y dos fueron emanadas antes de la conformación del nuevo gobierno extremeño en el mes de julio. Como todas las anualidades de comienzo de una nueva legislatura, en 2023 han destacado, sin ningún género de dudas, los referidos a los ceses y nombramientos de los altos cargos que sirven para configurar el Gobierno y la Administración autonómica, cuyo número supera más de la mitad del resto de disposiciones gubernamentales que conforman la actividad gubernamental regional.

El resto de las disposiciones aprobadas por la Junta de Extremadura se han centrado, como es habitual año tras año en nuestra región, en materias como, entre otras, las siguientes: la convocatoria de subvenciones y otros tipos de ayudas; la declaración de la urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de procedimientos de expropiación forzosa; las declaraciones de monumentos naturales y de bienes de interés cultural; la declaración de proyectos empresariales de interés autonómico; la protección civil; los servicios sociales; la cadena de valor del sector agroalimentario; la ordenación de la estructura orgánica básica de las diversas Consejerías de la Junta de Extremadura y de la Administración autonómica, así como la regulación de diversos aspectos relativos al personal a su servicio; o la concesión de la medalla de Extremadura.

Gráfico 10. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

3. Relaciones de colaboración y conflicto entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado

3.1. *Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido siete los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se han publicado oficialmente en el DOE durante el presente año 2023. Cinco de estos acuerdos se refieren, no obstante, a la resolución de controversias planteadas con respecto a tres leyes del año 2022:

- A) El Acuerdo de 17 de marzo de 2023 (DOE núm. 56, 22 de marzo de 2023) solventa las discrepancias manifestadas en relación con el art. 30 de la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.
- B) Las negociaciones en relación con la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos, iniciadas mediante el Acuerdo de 17 de marzo de 2023 (DOE núm. 56, 22 de marzo de 2023), se resuelven mediante el Acuerdo de 15 de junio de 2023 (DOE núm. 118, de 21 de junio de 2023).
- C) El DOE núm. 79, de 26 de abril de 2023, publicó el Acuerdo de 19 de abril de 2023, por el que se inician las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 17 y 19 y la disposición adicional decimonovena la Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2023. Por su parte, el DOE núm.196, de 11 de octubre de 2023, publicó el Acuerdo de 4 de octubre de 2023, por el que se “consideran resueltas las discrepancias manifestadas y concluida la controversia planteada” en relación con esta Ley.
- D) El Acuerdo de 7 de julio de 2023 (DOE núm. 133, de 12 de julio de 2023) por el que se inician las negociaciones para resolver las discrepancias en relación numerosos artículos de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.
- E) Por último, mediante el Acuerdo de 10 de octubre de 2023 (DOE núm. 202, de 20 de octubre de 2023) se designan los representantes de la de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Comisión de Cooperación Bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura prevista en el art. 64 del Estatuto de Autonomía.

3.2. *La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Mediante la Sentencia 127/2023, de 27 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm.

3726-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. El Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad y la nulidad de los tres artículos recurridos de la norma legal de urgencia extremeña, decisión de la que discrepan, en un voto particular, dos magistrados.

3.3. Relaciones de colaboración

En el ámbito de las relaciones entre las Comunidad Autónoma extremeña y la Administración General del Estado, la Comisión Bilateral de Cooperación se ha reunido siete veces en esta anualidad, bien para abrir negociaciones sobre normas legales autonómicas cuya constitucionalidad es puesta en entredicho por el Gobierno estatal o bien para la adopción de una solución consensuada que evite su impugnación ante el nuestro Tribunal Constitucional. Estas negociaciones no han evitado, sin embargo, que el Alto Tribunal se haya tenido que pronunciar, ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno, para declarar la nulidad de los preceptos del Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, que vinculaban y condicionaban el otorgamiento de cualquier concesión de la explotación de los recursos minerales del litio en Extremadura al territorio de la Comunidad Autónoma.

1. Actividad político-institucional

2023 ha sido en Galicia, como en el resto de España, un año electoral. El 28 de mayo se celebraron en la Comunidad comicios municipales, en coincidencia con el calendario electoral de las locales y las autonómicas de vía general que tuvieron lugar en toda España. Poco más de un mes después, el 23 de julio, tuvieron lugar las elecciones generales, tras la disolución anticipada de las Cortes Generales decretada por el presidente del Gobierno, el Sr. Pedro Sánchez, como consecuencia de la derrota del PSOE en los comicios de junio. Pero, más allá de estos dos procesos electorales todo el año 2023 estuvo marcado por las recurrentes informaciones, o simples bulos, sobre la posibilidad de que el presidente de la Xunta de Galicia, Alfonso Rueda, adelantase las elecciones autonómicas, lo que finalmente no ocurrió: los comicios gallegos se celebraron, entrado ya el año 2024, día el 18 de febrero. Más allá del protagonismo que en tales circunstancias tuvieron los enfrentamientos partidistas, el parlamento regional, ya en un marco de casi completa normalidad sanitaria, mantuvo su actividad normativa que se tradujo en la aprobación de 10 leyes, de muy distinta trascendencia. Analizaremos seguidamente el resultado de los procesos electorales aludidos para estudiar después, con el detenimiento que cada una de ellas merece, las normas legislativas aprobadas por el parlamento de Galicia.

A. Las elecciones municipales de 28 de mayo

Demostrando una vez más la naturaleza dual del voto de los electores gallegos, que varía según el tipo de elección, a lo que se añade la presencia en algunos municipios de candidaturas que se autoproclaman independientes, en las elecciones municipales el voto se repartió de un modo diferente a como lo haría en las generales 2023 y luego en las autonómicas de febrero, ya en el año 2024. El Partido Popular (PP) fue el más votado (38,4%), seguido del Partido de los Socialistas de Galicia (PSGdeG) que logró el 29,2% de los sufragios, y del Bloque Nacionalistas Galego (BNG), que obtuvo el 17,2%. Otras candidaturas reunieron, en fin, el 15,1% de los votos válidos emitidos. Así las cosas, el PP ganó en 191 municipios (en 56 de ellos con mayoría absoluta); el PSdeG logró ser primera fuerza en 80 y el BNG quedó a la cabeza en 21 ayuntamientos. Y todo ello con una participación del 65,6%.

Pero esos datos se verán alterados por los pactos posteriores, sobre todo los que cerraron, como ha venido siendo habitual desde hace años, los socia-

listas y los nacionalistas. El sábado 17 de junio tuvo lugar la constitución de las corporaciones locales, tras la cual el PP logró la investidura de 146 alcaldes, el PSdeG la de 96 (más otros tres que serían rotatorios) y el BNG la de 32. Los 23 municipios restantes (entre ellos el de la ciudad de Orense) quedaban en manos de alcaldes pertenecientes a fuerzas minoritarias. Ese reparto no se correspondería, sin embargo, con el de la población que cada uno de los partidos iba a gobernar: los alcaldes socialistas pasaban a serlo de 1.200.000 gallegos, los populares de 667.000 y los nacionalistas de 360.000. Un hecho que será consecuencia, sobre todo, aunque no sólo, del reparto de alcaldías de lo que en Galicia se conoce como “las siete ciudades”, es decir, las cuatro capitales de provincia, más Vigo, Santiago y Ferrol. De este modo, y por más que el PP fue la primera fuerza en La Coruña, Lugo, Pontevedra, Santiago y Ferrol, acabó gobernando sólo esta última ciudad, la única de las siete en la que obtuvo mayoría absoluta. En La Coruña, Vigo, Santiago y Lugo las alcaldías quedaron en manos del PSOE, que sólo fue primera fuerza (con una amplia mayoría absoluta) en Vigo, la de Pontevedra en manos del BNG y la de Orense en las de Democracia Orensana, una fuerza provincial de difícil clasificación ideológica.

B. Las elecciones generales de 23 de julio

A mediados del mes de junio, el presidente de la Xunta, Alfonso Rueda, llevó a la cabo una ligera modificación del ejecutivo gallego como consecuencia de la inclusión en las listas para las elecciones generales de finales de junio del hasta entonces conselleiro de Economía (Francisco Conde) y de la conselleira de Mar (Rosa Quintana). Para el primer cargo fue nombrada María Jesús Lorenzana y para el segundo Alfonso Villares Bermúdez. Entró también el gobierno gallego Elena Rivo López, como conselleira de Promoción de Empleo e Igualdad y la conselleira de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda fue elevada a la categoría de vicepresidente Segunda de la Xunta de Galicia.

Las elecciones generales del 23 de julio confirmaron las tendencia de voto que ya se habían puesto de relieve en las municipales de mayo: el ascenso del PP (que en mayo había pasado del 33,4% de los votos al 38,4%), el ligero retroceso del PSdeG (que en mayo había caído del 32,9% al 29,1%) y el avance del BNG (que había crecido en las municipales, pasando del 12,9% al 17,2%). Los resultados de las generales fueron, así, muy buenos para el PP, que con el 43,5% de los votos paso de 10 a 13 diputados (más de la mitad de los 23 que estaban en juego), La otra cara de la moneda fue la de los socialistas gallegos (que perdieron, con el 29,8% de los votos tres de los 10 escaños obtenidos en las generales de noviembre de 2019), Sumar reprodujo, aunque a la baja, el resultado de Podemos y con el 10,9% de los votos mantuvo los dos diputados que en 2019 había obtenido el partido morado) y el BNG conservó, con un ligerísimo incremento de sus votos (del 8,1% al 9,5%) el diputado que ya tenía. Por provincias el reparto fue, respectivamente para

PP, PSdeG, Sumar y BNG el siguiente: La Coruña (4, 2, 1, 1), Lugo (3, 1), Orense (3, 1) y Pontevedra (3, 3, 1).

C. Las elecciones autonómicas de 2024: un brevísimo adelanto

Aunque las regionales celebradas en Galicia el 18 de febrero de 2024 serán objeto de un análisis detenido en el próximo *Informe CCAA* parece útil dejar ya constancia en este de sus resultados generales. Tras el escrutinio de los votos emitidos en las cuatro provincias gallegas, el PP consiguió 40 escaños, dos menos de los obtenidos en 2020, pero dos más de los necesarios para conservar la mayoría absoluta (38) sin la cual los populares no pueden gobernar en Galicia. El BNG, que se convirtió en la segunda fuerza del parlamento gallego tras las elecciones de 2020 experimentó un gran crecimiento y pasó de 19 escaños a 25. La otra cara de la moneda de ese incremento fue la debacle del PSdeG, que pasó de 14 escaños a 9, su peor resultado en toda la historia autonómica de Galicia.

2. Actividad normativa

De las 10 leyes aprobadas a lo largo de 2023, dos fueron de modificación de normas previas de carácter institucional (las números 1 y 2, que reforman las del Valedor do Pobo, el Consello de Contas y el Consello Consultivo), otras dos (la 9 y 10) son la de Presupuestos y la ya conocida como “ley acompañamiento”. De las seis normas restantes, cinco afectaron a sectores de actividad muy relevantes: las 3, 4, 6, 7 y 8, relativas, respectivamente, al juego, el litoral (origen de un conflicto de competencias con el Estado que luego se referirá), el patrimonio de la comunidad, la igualdad efectiva de hombres y mujeres y la artesanía. La ley 6 reguló por primera vez el Panteón de Gallegos Ilustres, situado en la compostelana iglesia de Santo Domingo de Bonaval.

A. Ley 1/2023, de 14 de marzo, de medidas sobre el régimen jurídico del personal al servicio del Valedor do Pobo y del Consello de Contas

La norma procede a introducir reformas en dos leyes de naturaleza institucional, ambas aprobadas en desarrollo de lo previsto en el Estatuto de Autonomía para Galicia: la ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas y la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor do Pobo. En relación con la primera se introducen nuevas previsiones en materia de incompatibilidades de los miembros del Consello. La reforma afecta también al estatuto jurídico del personal al servicio de una y otra institución.

B. Ley 2/2023, de 14 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia

La norma introduce cambios en la composición de la Sección de Estudios e Informes del Consello Consultivo de Galicia, con el objeto de contemplar las reglas aplicables para la cobertura de la ausencia entre las personas designadas como consejeros natos, entre ellas las personas que ejercieron la presidencia del

Gobierno de la Xunta de Galicia, habida cuenta de que, en la actualidad, ninguna de las mismas forma parte de la institución. También se introducen novedades en el ámbito de la transparencia, como la necesidad de dar publicidad de los informes elaborados por la Sección de Estudios e Informes, que en la actualidad no son objeto de publicación, con la única salvedad de aquellos casos en que la Administración solicite su carácter confidencial o reservado. Por otra parte, se modifica la normativa para otorgar preferencia al uso de medios electrónicos y para contemplar la posibilidad de la comparecencia para formular alegaciones a través de la sede electrónica, dando un reconocimiento específico a esta eventualidad, que ya está prevista en la normativa básica y en el procedimiento administrativo común y que además constituye, con el avance de las nuevas tecnologías, uno de los medios más habituales de relacionarse con la Administración. En lo relativo al personal al servicio del Consejo, se contempla la posibilidad de aprobar un sistema transitorio de carrera profesional, con una previsión similar a la establecida para el personal de otros órganos autonómicos como el Consello de Contas, el Valedor do Pobo o el Parlamento de Galicia. Finalmente, se adapta la ley a las modificaciones operadas por la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, por la cual se suprime el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo, en línea con la integración del personal funcionario del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia en la escala de letrados de la Xunta de Galicia

C. Ley 3/2023, de 4 de julio, reguladora de los juegos de Galicia

Esta norma se destina a la regulación del juego, en sus distintas modalidades y denominaciones, en el ámbito territorial de Galicia, con la finalidad de garantizar la protección del orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de las personas menores de edad y la salvaguarda de los derechos de las personas usuarias de los juegos. El título preliminar, incluye las disposiciones generales relativas al objeto, el ámbito de aplicación, los principios rectores de las actuaciones en materia de juego, las políticas de juego responsable y seguro, el régimen de publicidad, promoción, patrocinio y comunicación comercial, el Registro de personas excluidas de acceso al juego de Galicia, el derecho de admisión, el control de acceso, el régimen de prohibiciones, los juegos permitidos y los juegos prohibidos. Especifica también la norma los derechos y obligaciones de las personas usuarias de los juegos y los derechos y obligaciones de las empresas de juegos, así como el régimen de intervención administrativa en materia de juego, los registros en materia de juego y la homologación del material de juego. El título I contempla las competencias del Consello de la Xunta de Galicia en la materia. El título II, especifica y define los juegos propios de casinos, el juego del bingo, los juegos con máquinas recreativas o de azar, el juego de la rifa, el juego de la tómbola, el juego de loterías y boletos y el juego de apuestas. Asimismo, incluye la clasificación de las máquinas recreativas o de azar, las máquinas de apuestas y sus modificaciones. El título III se refiere a los locales habilitados para la práctica del juego. El título IV

fija los requisitos generales de las empresas de juego y el régimen de las fianzas, así como las modificaciones de las autorizaciones de inscripción. El título V establece el régimen de inspección y sancionador, determinando las reglas generales al respecto, la tipificación de las distintas infracciones, las personas responsables, la prescripción y la caducidad, las sanciones administrativas y su graduación, la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora, el procedimiento sancionador y las medidas provisionales. El título VI, en fin, se refiere al régimen fiscal en materia de juego. Se deroga la ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia.

D. Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia

Según recuerda la exposición de motivos de esta ley, Galicia ha venido regulando su litoral de modo sectorial y desarrollando instrumentos relevantes de ordenación del territorio con incidencia en el litoral, como las Directrices de ordenación del territorio y el Plan de ordenación del litoral de Galicia, y disponiendo de herramientas necesarias para la preservación paisajística, como los catálogos del paisaje. A tales efectos, la presente ley pretende dar un paso más, al aspirar a la ordenación y gestión del litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible. La norma tiene por objeto la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía. La ordenación y gestión integrada del litoral comprende: a) el establecimiento de una organización administrativa del litoral que garantice la gestión integrada, a través de técnicas adecuadas y efectivas de coordinación, colaboración, cooperación y participación; b) la regulación de los instrumentos de planeamiento del litoral, en el marco de los principios, criterios básicos e instrumentos establecidos en la legislación de ordenación del territorio de Galicia; c) la determinación del régimen jurídico de los usos y actividades socioeconómicas que se desarrollan sobre el litoral, con respeto de la normativa de costas y medio marino y sin perjuicio de la normativa dictada al amparo de títulos competenciales específicos, así como con respeto de las facultades que correspondan a la Administración general del Estado, en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre; d) el otorgamiento y gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral; e) la identificación de las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral y la previsión de instrumentos para su realización; f) la adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral que tomen en consideración el mantenimiento de los objetivos de calidad y ambientales de las aguas del litoral de Galicia, el grado de resiliencia costera ante el cambio climático y el impacto económico y social ante las actuaciones que se proyecten sobre el litoral; g) la regulación del patrimonio público litoral y las acciones a emprender para su conservación, ampliación y renovación, y h) la promoción de la cultura litoral, a través de medidas de concienciación, divulgación y educa-

ción ambiental. A los efectos de la ley se entiende por litoral la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar. Igualmente, y a los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial. En todo caso las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de Autonomía, explícitamente en ese medio, o a las que han de realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado. La ley es complementaria de la legislación sectorial reguladora de las actividades que se realicen sobre el litoral, particularmente la legislación de pesca, marisqueo y acuicultura, y se aplicará con pleno respeto de la legislación portuaria, de medio marino y de costas. Finalmente quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente ley los puertos del Estado, que se regularán por su legislación específica. El presidente del Gobierno presentó el recurso de inconstitucionalidad n.º 6521-2023, contra diversos preceptos de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de noviembre de 2023 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2023). El Tribunal Constitucional procedió a suspender una buena parte del articulado de la norma. (https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_090/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2090-2023.pdf).

E. Ley 5/2023, do 4 de agosto, del Panteón de Gallegas y Gallegos Ilustres

La exposición de motivos de la ley señala que todos los pueblos conservan su identidad y hacen visible su continuidad histórica a través de símbolos. Entre ellos, los panteones, como depositarios y custodios de la memoria colectiva. Junto con esta función primordial, los panteones cumplen otras dos misiones de gran importancia: por un lado, son un instrumento de reconocimiento y gratitud colectiva hacia las personas que en ellos son honradas por haber destacado por sus méritos; y, por otro, la memoria de sus obras y hechos sirve de estímulo a las generaciones presentes para que traten de emular y superar los logros de sus más destacados predecesores. En tal sentido el “Panteón de Gallegas e Galegos Ilustres”, se concibe como un símbolo de la identidad del pueblo gallego y de su continuidad histórica, es el espacio físico destinado a honrar y perpetuar la memoria de las personas que hayan contribuido significativamente a la afirmación de la identidad de Galicia, al conocimiento de esa identidad y a su defensa, así como al desarrollo del progreso del pueblo gallego en

particular y de la humanidad en general. La norma añade, en cuanto a su objeto y fines, que en el “Panteón de Galegas e Galegos Ilustres”, dando continuidad al Panteón de Gallegos Ilustres sito en la Iglesia de San Domingos de Bonaval en Santiago de Compostela, se honrará a las gallegas y a los gallegos que se hayan distinguido durante su vida por los servicios prestados a Galicia, particularmente en la defensa de los valores compartidos por el pueblo gallego, como el respeto a la dignidad de las personas y a sus derechos, a la libertad o a la solidaridad; en la reivindicación de la cultura, de la lengua gallega y de la personalidad histórica de Galicia; en la contribución al conocimiento científico y al desarrollo de las ciencias humanas, sociales, naturales, de la salud o tecnológicas; y en la creación artística y literaria gallega.

F. Ley 6/2023, de 2 de noviembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia

Los bienes y derechos demaniales de la Comunidad Autónoma de Galicia se regirán por la presente ley y las disposiciones que la desarrollen, así como por la legislación de aplicación general a todas las administraciones públicas y la legislación básica estatal. Supletoriamente, se aplicarán las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, civil o mercantil. En tal sentido, el objeto de esta norma es establecer el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia. A tal efecto, la propia ley establece que será de aplicación a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia; a las entidades públicas instrumentales integrantes del sector público autonómico; a las sociedades mercantiles públicas autonómicas y las sociedades reguladas en el art. 102.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, en lo establecido en su título IV. También será aplicable a las sociedades autonómicas del sector público lo dispuesto en la disposición adicional séptima; a las fundaciones del sector público autonómico, en los términos previstos en la disposición adicional séptima y a las entidades locales de Galicia, en los términos previstos en la propia norma. Añade la ley que el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia está constituido por el conjunto de los bienes y derechos de titularidad de la Administración general de la Comunidad Autónoma y de sus entidades públicas instrumentales, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición. Y, también, que no se entenderán incluidos en el patrimonio de la Comunidad Autónoma, a los solos efectos de la presente ley, el dinero y demás recursos financieros de su hacienda ni, en caso de las entidades públicas instrumentales, los recursos que constituyen su tesorería.

G. Ley 7/2023, de 30 de noviembre, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de Galicia

La norma parte del principio de que la igualdad de derechos entre mujeres y hombres es un pilar básico de las sociedades democráticas modernas recono-

cido en todos los niveles normativos. En su exposición de motivos hace, además, referencia a diversos documentos internacionales que han sido tenidos en cuenta para la redacción del texto: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 1948), el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) número 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, hecho en Ginebra el 21 de junio de 2019, las conferencias mundiales sobre las mujeres realizadas bajo el paraguas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Asimismo, y en el ámbito europeo, la Agenda de desarrollo sostenible 2030, la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, y la reciente Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, así como la Estrategia para la igualdad de género 2020-2025. La ley se estructura en 8 títulos: el preliminar aborda su objeto y la integración del principio de igualdad en la interpretación de las normas. En el título I se desarrollan los conceptos básicos del derecho a la igualdad de mujeres y hombres de acuerdo con la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y su normativa de aplicación, y con la doctrina del Tribunal Constitucional, actualizando y completando los contemplados en el Decreto legislativo 2/2015, de 12 de febrero; el título II se refiere a la integración transversal del principio de igualdad en las actuaciones de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y el sector público autonómico; el título III aborda la temática de la igualdad de mujeres y hombres en el empleo y en las relaciones laborales; el título IV, sobre la promoción de la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito local, establece de modo general la colaboración con las corporaciones locales para promover la igualdad de mujeres y hombres en la vida local; el título V contempla en un único artículo los derechos de las mujeres en el desarrollo rural y del sector marítimo-pesquero: a tal fin, la Administración general de la Comunidad Autónoma promoverá la aprobación de sus respectivos estatutos; en el título VI se regulan aspectos específicos y concretos de las condiciones de empleo en igualdad en la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y en el sector público autonómico; el título VII regula la organización de la igualdad, donde destacan los órganos colegiados de participación institucional, tales como el Consejo Gallego de las Mujeres, la Unidad Mujer y Ciencia de Galicia, el Observatorio de la Imagen de la Mujer y el Observatorio de las Mujeres Rurales y del Mar. En la nueva norma se deroga el Decreto legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad.

H. Ley 8/2023, de 14 de diciembre, de artesanía de Galicia

Parte el legislador autonómico de que resulta necesaria una actualización y una modernización de la normativa reguladora de la artesanía en la Comuni-

dad de Galicia, normativa que la impulse hacia el futuro como una actividad económica sostenible y generadora de empleo vinculada al territorio. A tal efecto, esta ley tiene por objeto la ordenación, la promoción, el fomento, la modernización y la profesionalización del sector artesanal en la Comunidad Autónoma de Galicia, con el fin de promover el desarrollo de la artesanía como actividad económica sostenible, garantizar la protección de sus diversas manifestaciones y mantener canales de cooperación y colaboración entre el sector artesanal gallego y la Administración autonómica de Galicia para la búsqueda, entre otros, de los siguientes objetivos: la conservación, recuperación, potenciación y expansión de las manifestaciones y saberes artesanales más tradicionales de Galicia para garantizar su pervivencia, su transmisión y su desarrollo; la potenciación de la expansión y el diseño de la artesanía contemporánea; la inclusión de nuevas actividades artesanales y la incorporación de nuevas vocaciones que consoliden en el tiempo al sector artesanal gallego y garanticen el relevo generacional; o la divulgación y puesta en valor del patrimonio artesanal en el ámbito económico, social, del patrimonio cultural y turístico. La ley comprende en su ámbito de aplicación a las actividades artesanales, a las personas artesanas, a los talleres artesanos y a las asociaciones y federaciones profesionales y empresariales artesanales definidos en la propia norma que desarrolle su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

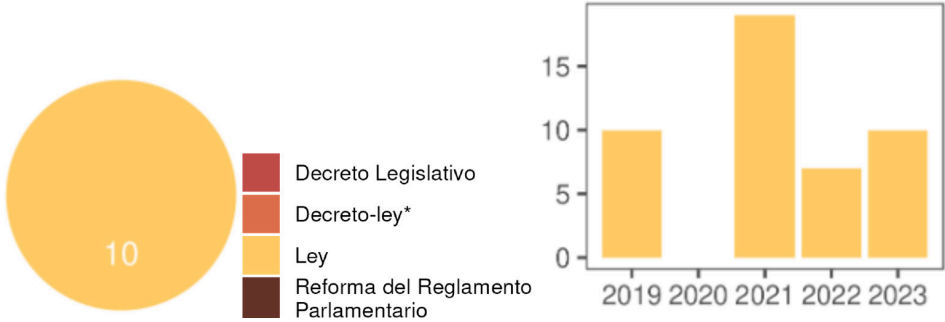
I. Ley 9/2023, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2024

El Parlamento de Galicia aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2024, en los que se integran los presupuestos de la Administración general, en la cual se incorporan los órganos estatutarios y consultivos; los de los organismos autónomos; los de las entidades públicas instrumentales de asesoramiento o consulta, que conforme a la disposición adicional sexta de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico, tendrán la consideración de organismos autónomos a efectos presupuestarios; los presupuestos de las agencias públicas autonómicas; los de explotación y capital de las entidades públicas empresariales a que hace referencia el art. 89 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre; los referidos el art. 95 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre; los de explotación y capital de las sociedades mercantiles públicas autonómicas a las que hace referencia el art. 102 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre; los de explotación y capital de las fundaciones del sector público autonómico a las que hace referencia el art. 113 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre; y, finalmente, y en todo caso, los presupuestos de las demás entidades que estén clasificadas como administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con las normas del Sistema europeo de cuentas, excepto las universidades públicas. Las cuentas públicas alcanzan una cantidad de 13.257 millones de euros, un 5% más que las aprobadas para 2023 y vuelven a suponer un nuevo record en los Presupuestos de la Comunidad.

L. Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas

La norma, de acompañamiento a la de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2024, sea estructura en dos títulos: el primero, dedicado a las medidas fiscales y el segundo, a las de carácter administrativo.

Gráfico 11. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

1. Actividad político-institucional

1.1. Conmemoración del cuarenta aniversario del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

El 1 de marzo de 2023 se cumplen cuarenta años desde la aprobación de la norma institucional básica de las Illes Balears que ha permitido el avance del autogobierno y de la democracia en la Comunidad Autónoma, en un contexto plural y diverso, condicionado por los aspectos diferenciales, distintivos y singulares de les Illes Balears, tales como el carácter plurinsular del territorio, la existencia de una lengua propia oficial y de un derecho civil foral especial.

A nivel institucional se han celebrado una serie de actividades con el objetivo de mostrar que, a través del Estatuto, y desde el autogobierno, ha podido mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. En el acto central del 1 de marzo en el Parlamento se rinde tributo a las personas que han permitido el avance y el progreso de la autonomía política. En el acto de cierre de la efeméride, a finales de diciembre, la presidenta de las Illes Balears destaca el valor de la norma en la que se enmarca la convivencia y la autonomía política de las Illes Balears.

Durante estos cuarenta años el proceso autonómico ha venido marcado, a partes iguales, por distintas sensibilidades autonomistas y por la coyuntura política estatal. Se ha pasado de una autonomía de baja intensidad a un nivel aceptable de autonomía política gracias, sobre todo, a las sucesivas reformas estatutarias (1994, 1999, 2007 y 2022). Las relaciones entre las diferentes islas del archipiélago han mantenido un nivel notable de complejidad y la tensión entre el todo y las partes ha condicionado el desarrollo del autogobierno. No se han producido grandes problemas en las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Las situaciones de inestabilidad que han afectado al ejecutivo son consecuencia de las diferentes sensibilidades que han conformado los gobiernos de coalición. Se ha observado una tendencia hacia el presidencialismo. La ordenación del poder sobre el territorio establecida a partir de la reforma de 2007 supone un punto álgido en la descentralización interna de la Comunidad Autónoma y conlleva la elevación de los consejos insulares a la categoría de poder ejecutivo autonómico, junto con

el Gobierno balear. Ha mejorado la capacidad de la Comunidad Autónoma para decidir sus propias políticas sobre materias de sus competencias; pero existe margen para ampliar el radio de acción de las políticas autonómicas en ámbitos específicos.

La actualización del Estatuto y del proceso autonómico balear no despeja las dudas sobre los aspectos más polémicos y decisivos en relación con la ordenación (y el control) del poder político de la Comunidad Autónoma. Entre los retos pendientes, cabe destacar las insuficiencias de una estructura institucional todavía incompleta —no se ha constituido la Sindicatura de Greuges ni se ha desarrollado la previsión estatutaria sobre el Consejo Audiovisual—. Las instituciones de autogobierno siguen apelando a la adopción de criterios más justos para la financiación de la Comunidad Autónoma y a un mejor trato jurídico de un territorio que padece las consecuencias de la insularidad y que no entra dentro de la categoría de regiones ultraperiféricas. Todo ello para afrontar con mayores garantías retos tales como la acción política contra los efectos del cambio climático y la sobrepoblación o las políticas públicas para la protección de un paisaje y la biodiversidad de un territorio especialmente vulnerable.

En 2023 crece la economía —en el tercer trimestre la economía de las Islas se incrementa un 2,9% en términos interanuales, la afiliación media aumenta un 3,3% y la desocupación se sitúa en mínimos históricos— y crece la presión humana. Según los datos del IBESTAT en el mes de agosto se alcanzó la cifra máxima de 2.104.953 de personas en el conjunto del archipiélago. Durante este año las Islas son el destino elegido por 17,5 millones de visitantes. La mayoría política surgida de las elecciones autonómicas omite referirse a la sobrepoblación y habla de un incremento puntual de residentes. Las entidades ecologistas alertan sobre el peligro de la saturación y apoyan las manifestaciones ciudadanas en las que se plantea un decrecimiento turístico justo. El problema de acceso a la vivienda se mantiene como una de las principales preocupaciones de los residentes en Baleares. Según los datos de INE, en el segundo trimestre de 2023 el precio medio en las Islas llega a 3.214 euros por metro cuadrado, frente a la media estatal que se sitúa en 1.979 euros. Además, el porcentaje de viviendas en propiedad (63,1%) está por debajo de la media estatal (75,9%) y más de un 30% de los compradores de vivienda son extranjeros.

1.2. Las elecciones autonómicas

Los resultados de las elecciones del 28 de mayo de 2023 dan lugar a un cambio de ciclo político en Baleares gracias a los apoyos alcanzados por las formaciones conservadoras. Con una participación del 57,64% (lo cual supone un incremento de casi dos décimas respecto de los comicios anteriores), el PP es el más votado; con un aumento de votos muy importante (casi 65.000 apoyos más que en 2019) consigue 25 diputados (nueve más que en las elecciones anteriores). El PSIB-PSOE pierde algo más de 1.600 votos y logra 18

escaños. Vox, que es la tercera fuerza más votada, incrementa su representación en un 5,78% y pasa de 5 a 8 diputados. MÉS per Mallorca y MÉS per Menorca, con un leve retroceso en número de votos se mantienen en número de escaños (consiguen 4 y 2 diputados, respectivamente). Podemos sufre una caída importante de apoyo electoral (pierde casi 22.000 votos) y pasa de ser tercera fuerza política (con 6 diputados) a tener un solo escaño. Sa Unió de Formentera consigue entrar en el Parlamento con 1 diputado gracias a 1.746 votos. El Partit per les Illes (PI) pierde más de 14.000 apoyos y no logra representación parlamentaria (en la anterior legislatura tenía 3 escaños). Ciudadanos sufre la caída más importante y tampoco obtiene representación; alcanza un 1,25% del apoyo electoral frente al 9,88% conseguido en los anteriores comicios y pierde 5 escaños.

El PP y Sa Unió de Formentera suman 26 escaños, uno más que los conseguidos por los partidos de la izquierda nacionalista, y Vox se ofrece a negociar un pacto de legislatura. Los resultados en los comicios insulares y autonómicos permiten también un cambio político en los consells insulares de Mallorca y Menorca y en el Ayuntamiento de Palma con gobiernos de perfil conservador, en este caso con miembros de Vox en los equipos de gobierno. En el Consell Insular de Eivissa, el PP consigue mayoría absoluta.

Estos resultados dibujan, nuevamente, en Baleares un escenario multipartidista. La novedad respecto a la legislatura anterior es que, en esta ocasión, el gobierno que se conforma es monocolor, con la abstención de Vox —única formación que puede dar estabilidad al gobierno—, que no entra en el ejecutivo. Pese a que se planteó en una posible abstención de ocho diputados de la izquierda nacionalista en el proceso de investidura de la candidata popular, esta posibilidad no se concretó ante una voluntad clara de los dos partidos conservadores de llegar a un acuerdo para dar estabilidad política a la legislatura, que ellos mismos califican del “cambio y de la libertad”.

El preacuerdo para la constitución de la Mesa del Parlamento se adopta el 19 de junio de 2023, *in extremis*, solo un día antes de la sesión constitutiva de la Cámara balear. En el pacto se cede la presidencia del Parlamento a Vox y se alude, de forma muy etérea, a la derogación de las normas que promuevan el enfrentamiento y la división, así como a la promoción de la identidad y la cultura de las Illes Balears, como parte de la riqueza plural del Estado. El 28 de junio de 2023, se hace público el Acuerdo entre el PP y Vox que permite la abstención de la formación de extrema derecha para la facilitar el cambio de gobierno en las Illes Balears. De forma mucho más detallada, el documento invoca los cinco ejes básicos del preacuerdo anterior y contiene hasta 110 puntos.

La Mesa del Parlamento está presidida por Gabriel Le-Senne y diputados de los grupos parlamentarios Popular y Socialista ocupan sendos puestos en la vicepresidencia y la secretaria de la Cámara.

El debate de investidura tiene lugar entre los días 3, 4 y 6 de julio. La candidata popular se compromete a defender el acuerdo alcanzado con Vox y las medidas que incluye “porque representan el cambio que necesita Balears”. Considera fundamental la libertad de los progenitores para elegir la lengua de escolarización en todas las etapas educativas y anuncia que en las Islas va a quedar en suspenso la aplicación de la LOMLOE. Para afrontar la problemática de la vivienda, confía en la iniciativa privada y aspira a dar seguridad e incentivos a los propietarios de las viviendas vacías. Además, declara que en Balears no se desarrollará la Ley estatal de vivienda y que se elaborará un plan contra la ocupación ilegal. En relación con el principal motor económico de las Islas, apuesta por levantar la moratoria turística, cerrar el camino hacia el decrecimiento iniciado la pasada legislatura y recuperar los límites que fueron establecidos en la Ley turística de 2012. En materia fiscal, defiende “un modelo que apueste por la libertad económica e individual [...] con una menor fiscalidad”, anuncia una rebaja del IRPF, una reducción de la bonificación del impuesto de compra de la primera vivienda y, como medida estrella, la eliminación del impuesto de sucesiones y donaciones. Los partidos de la izquierda nacionalista hablan de retroceso en Balears en derechos y libertades, en el escudo social, en desarrollo contra el cambio climático o en política lingüística.

Concluido el debate, la candidata obtiene la confianza de la mayoría simple de la Cámara en segunda votación, con 26 votos a favor, 25 en contra y 8 abstenciones. Tras la comunicación al Jefe del Estado y al presidente del Gobierno a los efectos de su nombramiento, Margarita Prohens Rigo toma posesión del cargo el 7 de julio de 2023. A partir de este momento, a través de los correspondientes decretos de la presidenta, se regula el régimen de suplencias, se determina la composición del Gobierno y la estructura de la Administración, se dispone el nombramiento de los miembros del ejecutivo y de establecen las competencias y la estructura de las consejerías (Decretos 7, 8, 9, y 12/2023, de 10 de julio, publicados en el BOIB núm. 94 de 10 de julio).

En el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* de 14 de julio se publica, entre otras disposiciones, la composición de las comisiones permanentes del Parlamento, de las ponencias y de la Diputación Permanente; además, se da publicidad a la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara. También se publican los criterios para la inclusión de las preguntas con solicitud de respuesta oral ante el Pleno, considerando que, en virtud del art. 174.2 del Reglamento, los diputados que formen parte de los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno no podrán solicitar preguntas orales ante el Pleno.

FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS PARA EL COMENTARIO DE COMUNIDAD

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: ILLES BALEARS

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados (59)	
Participación	57,64	+1,88		
Abstención	42,78	-1,46		
	% s/votantes		2023	2023-19
PP	35,83	+13,62	25	+9
PSIB-PSOE	26,5	-0,79	18	-1
Vox	13,9	+5,78	8	+5
MÉSxMallorca	8,35	-0,86	4	
MÉSxMenorca	1,43	+0,03	2	
EUIB-Podemos	4,4	-5,31	1	-5
Sa Unió	0,39	+0,06	1	+1
El Pi	3,79	-3,54		-3
CS	1,35	-8,53		-5

1.3. Actividad político institucional. Primeras decisiones

En la sesión extraordinaria del 27 de julio, el Pleno del Parlamento elige a los senadores autonómicos. Antes de proceder a la votación para ratificar a los dos candidatos propuestos (el Grupo Parlamentario Socialista designa a José Hila Vargas y el Grupo Parlamentario Popular a Miguel Ángel Jerez Juan), toma la palabra el portavoz del Grupo Parlamentario MÉS per Mallorca para proponer que en futuras elecciones los diputados puedan contar con una pequeña referencia de la labor que piensan desarrollar los candidatos a senador autonómico.

En cuanto la renovación de cargos públicos, en septiembre se produce, una vez finalizada su comparecencia parlamentaria, la renuncia del director general del Ente Público Radiotelevisión de las Illes Balears a su mandato (cargo que ostentaba desde 2015, para el que fue reelegido en 2022 y que finalizaba en 2028). La designación de Albert Salas como nuevo director general se produce el 14 de noviembre en segunda votación con la mayoría absoluta de los diputados del Parlamento —dado que en primera votación la ley exige la mayoría reforzada de tres quintos de la Cámara para la elección del cargo—. El candidato cuenta con los apoyos de los grupos parlamentarios Popular, Vox y de los ecosoberanistas de Més per Mallorca y Més per Menor-

ca. Estas dos últimas formaciones cambiaron de criterio (votaron en contra en primera votación) a partir del compromiso del candidato sobre el mantenimiento del modelo lingüístico.

A finales del año se escogen los cuatro juristas de elección parlamentaria que, junto con otros seis designados por el Govern, componen el Consejo Consultivo de las Illes Balears. Los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Vox, Més per Mallorca y Sa Unió presentan una única candidatura que obtiene 56 votos a favor y tres en blanco.

Durante los primeros meses de Legislatura, el gobierno afronta sus primeras dificultades. Se vincula a la consejera de Vivienda con un fondo inversor con el que cierra una operación que afecta a un grupo de viviendas inicialmente destinada al Instituto Balear de la Vivienda. El vicepresidente pide perdón por el nombramiento de un alto cargo del nuevo gobierno cuando se conoce que éste está siendo investigado por abuso sexual. La tramitación de los primeros presupuestos del cambio sufre retrasos a causa del bloqueo de Vox (socio preferente del gobierno) del techo de gasto presupuestario, ante la negativa inicial del Grupo Parlamentario Popular de apoyar una proposición no de ley sobre la libre elección de lengua en todas las etapas educativas. Un diputado de Vox deja el grupo parlamentario por discrepancias internas sobre la estrategia de la formación frente al Gobierno de Prohens. Y el diputado de Sa Unió de Formentera (que también da apoyo al Gobierno) es expulsado de su partido a causa de tensiones internas en la formación, ante un cruce de acusaciones mutuas entre el diputado en cuestión (que además es presidente del Consell Insular de Formentera) y Sa Unió.

1.4. Respuesta electoral ante las “inesperadas” elecciones generales del 23J

El diferente comportamiento de los electores según el nivel institucional de la convocatoria electoral y los efectos los pactos de gobierno tras las elecciones autonómicas, insulares y municipales se ponen a prueba con el adelanto de las elecciones generales. Con porcentaje aceptable de participación (63,60%), en un territorio tradicionalmente muy abstencionista, crecen el PP y PSIB, el ecosoberanismo nacionalista insular consigue por primera vez representación en el Congreso y Vox retrocede. El PP es el más votado con un 35,64% de los votos, lo que le permite obtener tres diputados; el PSIB-PSOE incrementa el número de sufragios frente a los anteriores comicios y consigue también 3 diputados (con un 30,14%); Sumar-Més es la tercera fuerza política con el 16,57% de los apoyos electorales, y logra 1 diputado. Vox, con el 15,21% de los votos, obtiene un escaño (y pierde uno respecto a 2019). La formación ganadora celebra la victoria, consciente de haber conseguido un resultado insuficiente para alcanzar el objetivo propuesto a nivel estatal. El PSOE se muestra satisfecho por haber movilizado a su electorado. Tras el hundimiento de Unidas Podemos, la coalición Sumar permite consumir un hito histórico para el ecosoberanismo. En cualquier caso, los resultados del ciclo electoral de 2023 tampoco permiten vislumbrar un escenario de estabilidad política.

2. Actividad normativa

La celebración de elecciones autonómicas no condiciona en exceso el ejercicio de la función legislativa, que se mantiene en una línea similar a los años anteriores. En 2023 ven la luz once leyes (además de la de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2024), diez de las cuales se aprueban entre los meses de febrero y abril, y algunas provienen de Decretos-leyes. La iniciativa sigue siendo ejercida casi en exclusiva por el ejecutivo, que se apoya siempre en los mismos socios, mientras que las iniciativas de la oposición se plantean en clave puramente política, sin posibilidades de prosperar en la práctica. Se aprueba una ley a iniciativa de un consejo insular y otra que proviene de una iniciativa legislativa popular. También culmina una reforma parcial del Reglamento del Parlamento. El recurso al Decreto-ley sigue siendo alto. Aunque durante los momentos más duros de la pandemia la excepcionalidad del momento pudiera justificar el recurso a la legislación de urgencia, recuperada la normalidad las cifras nos sitúan ante un uso todavía desmedido de la potestad gubernamental.

2.1. *Leyes*

Las leyes aprobadas en el último período de sesiones de la X Legislatura tratan temáticas muy diversas. En el ámbito de la protección medioambiental, se aprueba de la Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO) (BOIB núm. 18, de 9 de febrero de 2023). Por su parte, la Ley 2/2023, de 7 de febrero, de la actividad física y el deporte de las Illes Balears (BOIB núm. 19, de 11 de febrero de 2023), incide, entre otros aspectos, en el papel del deporte y de la actividad deportiva como elemento esencial en el desarrollo de la personalidad y como herramienta para la cohesión social y la transmisión de valores. La Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico (BOIB núm. 29, de 7 de marzo de 2023) — que proviene de una regulación aprobada inicialmente mediante Decreto-ley 7/2022, de 7 de julio, del mismo título —, tiene un marcado carácter social y tiene como objetivo atender las necesidades de las familias y, en general, de las personas que sufren empobrecimiento económico. La Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas (BOIB núm. 32, de 14 de marzo de 2023) se aprueba con un amplio consenso, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios excepto Vox, y supone una actualización del anterior texto normativo (que data de 2003) a la realidad social y económica de las Islas. Por otro lado, la Ley 7/2023, de 22 de marzo, de comunidades balears o isleñas fuera del territorio balear (BOIB núm. 39, de 15 de julio de 2023), pone al día la regulación hasta ahora vigente (prevista en la Ley 3/1992, de 15 de julio), con la voluntad de mantener vivos los lazos de los balears que se encuentran en el exterior con la tierra, el patrimonio, la historia, la cultura y la lengua de la Comunidad Autónoma. También en el marco de la cooperación, pero en este caso al desarrollo, se aprueba la Ley 8/2023, de 27 de marzo, de cooperación

para la transformación global (BOIB núm. 40, de 30 de marzo), que viene actualizar la regulación (vigente desde 2005) para atender a una realidad cada vez más diversa y compleja de los colectivos que trabajan desde Baleares para contribuir a erradicar la pobreza en el mundo. Para completar este breve comentario de la amalgama legislativa hay que referirse a la Ley 9/2023, de 3 de abril, de modificación de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas de las Illes Balears (BOIB núm. 44, de 8 de abril de 2023), cuyo objetivo principal es proteger a los colectivos más vulnerables y ofrecer seguridad y protección jurídica a los ciudadanos y planificar la ubicación de las salas de juego y locales de apuestas.

Especialmente destacable resulta la aprobación de la Ley 3/2023, de 27 de febrero, de Menorca reserva de la Biosfera (BOIB núm. 22, de 18 de febrero de 2023), surgida de la iniciativa que el Estatuto de Autonomía confiere a los consejos insulares. La norma se centra en algunos aspectos ya consolidados, como puede ser la ordenación del territorio o la protección de espacios naturales. También se ocupa de retos de futuro para la isla, como la emergencia climática, la descarbonización, el modelo turístico y la movilidad sostenible.

Por su carácter pionero en el impulso de la economía local a través del tejido comercial y de la actividad económica en los centros urbanos destaca la aprobación, con un apoyo prácticamente unánime, de la Ley 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears (BOIB núm. 36, de 21 de marzo de 2023). La norma articula un instrumento de colaboración público-privada (entre negocios y entre estos y los ayuntamientos) en los centros comerciales tradicionales. Se trata de crear redes colaborativas, a través de la firma de un convenio, con el fin de modernizar y promocionar áreas de concentración de actividad comercial a través de un plan de actuación acordado entre los agentes públicos y privados.

En el último pleno de la Legislatura se aprueba por primera vez en el Parlamento balear una ley que es fruto de la iniciativa legislativa popular. La Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras (BOIB núm. 47, de 13 de abril de 2023), cuyo promotor principal fue el Grup d'Ornitologia Balear, nace con el lema "Avui per demà" ("Hoy para mañana"). Una vez verificadas las firmas por parte de la Oficina del Censo Electoral y comprobada su suficiencia (se recogieron alrededor de 12.000), la iniciativa se somete al trámite de toma en consideración tras la intervención de un representante de la Comisión Promotora. Todos los grupos parlamentarios, excepto Vox, votan a favor de la toma en consideración de proposición de ley. Finalmente, la iniciativa sale adelante solo con el apoyo de las formaciones de la izquierda nacionalista. La Ley tiene como objetivo primordial asegurar que las actuaciones de las instituciones públicas garanticen el bienestar ecológico, económico y social de las generaciones presentes y futuras ante escenarios inciertos (escasez energética, cambio climático, contextos globales...). Los principios sobre los cuales se sustenta la norma (desarrollo sostenible,

participación ciudadana y transparencia y precaución) están en línea con la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (1992). Una de las medidas más novedosas introducidas por el legislador es la inclusión de la evaluación del impacto de las políticas públicas en las generaciones futuras, a partir de los objetivos de bienestar y justicia generacional, en la actividad normativa del Gobierno y en el anteproyecto de ley de presupuestos.

También en el último debate Pleno de la X Legislatura se aprueba la reforma puntual del Reglamento de la Cámara. La modificación se inicia en 2020, una vez concluidos los trabajos parlamentarios para introducir en el Reglamento el Título V bis, (en el cual se regulan aspectos relacionados con el funcionamiento de la Cámara en circunstancias excepcionales). Tal y como se explica el debate plenario previo a la aprobación de la iniciativa (Diario de Sesiones del Pleno de 28 de marzo de 2023), se trata de una reforma más ligera que la de 2019 y es fruto del acuerdo mayoritario de la Cámara. Tiene sólo 14 artículos mediante los cuales se intenta dar solución a cuestiones operativas o de funcionamiento de la Cámara. Así, por ejemplo, se atiende a aspectos como la accesibilidad universal (art. 2.3); aclara los procedimientos en materia de transparencia (arts. 15.2, 3, 4 y 5, 18.2 y 112); ordena algunas cuestiones referidas a los diputados no adscritos (art. 28.1); simplifica los procedimientos de interpelación (art. 168.4); regula la tramitación de las proposiciones no de ley presentadas conjuntamente por distintos grupos parlamentarios (art. 183.4 bis); agiliza las comparecencias de los miembros del Gobierno (arts. 186.1, 192.3 y 193.2); se ocupa de la tramitación de proposiciones de ley dirigidas al Congreso (art. 195 bis). También se dejan sin contenido las previsiones que habilitan de las videoconferencias y otros sistemas técnicos adecuados para garantizar la participación telemática (arts. 49 y 90.3 y 4) y se da una nueva redacción al precepto que se ocupa de la votación telemática, para garantizar la posibilidad de que el voto se emita una vez finalizado el debate (art. 99). Las formaciones minoritarias (la coalición de Formentera y Más per Menorca) se manifiestan en contra de la iniciativa, a la que califican de “prescindible”, por considerar que atiende a retoques superfluos; y critican la supresión de los preceptos que regulaban la participación telemática, porque, dicen, “no es lo mismo participar en un debate de investidura que votar un orden del día en una Mesa de una Comisión.”

Con el final de la X Legislatura caducan varias iniciativas legislativas. Es el caso de la proposición de ley de modificación de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares (con la que se pretendía, entre otros objetivos, modificar la definición de gran tenedor); la proposición de ley por la que se solicita a través del canal establecido por el art. 87.2 de la CE la modificación del apartado 1 del art. 20 de la Ley 29/1994, de 24 de septiembre, de arrendamientos urbanos (con el fin de compensar el desequilibrio contractual entre las partes en relación a los gastos de gestión inmobiliaria); y la proposición de ley del paisaje de las Illes Balears.

Con el inicio de la XI Legislatura comienza también el camino para el cierre de la Oficina Anticorrupción, con el argumento de que es necesario agilizar el funcionamiento de la Administración y eliminar duplicidades existentes en los procesos de control y transparencia de los cargos públicos. Con este objetivo, el Grupo Parlamentario Popular presenta una proposición de ley de transparencia y control de los cargos públicos de Balears mediante la cual se pretende derogar la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, reguladora de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción. Además, se solicita y acuerda la tramitación por urgencia de la iniciativa.

2.2. Decretos-leyes

En la última etapa de la X Legislatura se aprueban tres Decretos-leyes. El primero de ellos —Decreto-ley 1/2023, de 30 de enero, de medidas extraordinarias y urgentes para la protección de la lagartija pitiusa (*Podarcis pityusensis*) y la lagartija balear (*Podarcis lilfordi*) y para la prevención y lucha contra las especies de la familia *Colubridae* sensu lato (BOIB núm. 15, de 2 de febrero de 2023)— tiene por objeto hacer frente a la amenaza que suponen las especies alóctonas —que se han introducido en el medio natural del archipiélago principalmente a través de la importación de árboles y plantas ornamentales— para las poblaciones de las lagartijas endémicas y ante la posibilidad que los daños ocasionados alcancen niveles irreversibles para los endemismos baleáricos.

Por su parte, mediante el Decreto-ley 2/2023, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia del servicio público discrecional del transporte de personas viajeras y en otras materias vinculadas a sectores económicos (BOIB núm. 30, de 9 de marzo), se quiere dar respuesta al reto que supone ofrecer transporte de calidad ante la gran afluencia de visitantes que recibe el archipiélago. La norma modifica el régimen de contratación con relación a los vehículos discrecionales (VD) y también contiene medidas que afectan al transporte público de viajeros en vehículos de turismo (VT). Además, a través de esta norma se da cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral que resuelve las discrepancias en relación con determinados preceptos del Decreto-ley 4/2022 (sobre la modificación del contrato de concesión). Por esta vía, igualmente para cumplir con el compromiso alcanzado en el Acuerdo citado, se introducen dos modificaciones normativas a través de la Ley 10/2019, de 22 de febrero.

Para hacer frente a los efectos del temporal que impactó en el archipiélago a finales de febrero se aprueba el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca (BOIB núm. 33, de 15 de marzo). El régimen de medidas urgentes para resarcir los efectos lesivos del temporal, establecido en el art. 8 de la norma, da lugar a discrepancias que se resuelven con el compromiso de promover la reforma legislativa del precepto en cuestión (Resolución de 23 de octubre de 2023, BOE núm. 274, de 16 de noviembre).

La primera gran medida legislativa de XI Legislatura se adopta a través del Decreto-ley 4/2023, de 18 de julio, de modificación del Decreto legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el cual se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos (BOIB núm. 100, de 18 de julio). Con la nueva regulación se establece una bonificación del 100% en el impuesto sobre sucesiones y donaciones entre familiares directos. También se establece una rebaja (entre el 50% y 25%) en caso de herencias entre parientes de tercer grado. Además, la norma, dentro de ciertos límites, fija también una bonificación del 100% del impuesto sobre transmisiones patrimoniales en la compra de la primera vivienda para jóvenes y personas con discapacidad, al tiempo que se rebaja el mismo impuesto para determinados colectivos. Una de las medidas de mayor calado de la nueva regulación es la exigencia, establecida en el art. 36 del Texto refundido para aplicar la bonificación, de que el valor declarado de los inmuebles adquiridos por herencia no puede superar el valor real (que según la misma regulación es el valor de referencia fijado en el Catastro). Con esta condición se trata de controlar la posibilidad de declarar valores superiores de los inmuebles para evitar ganancias en IRPF en una eventual venta futura. Una vez validado el Decreto-ley (por 29 votos a favor y 21 en contra) se acuerda por unanimidad la tramitación como Proyecto de ley, que da lugar a la Ley 11/2023, de 23 de noviembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos por el Estado (BOIB núm. 161, de 25 de noviembre). Entre las modificaciones que se incluyen en la Ley, destaca la posibilidad de declarar para los inmuebles adquiridos el valor de referencia incrementado en un 20%. Además, con la remisión por parte de la nueva disposición adicional cuarta a la normativa estatal, permite que también se beneficien de las bonificaciones los sujetos pasivos por la obligación real de contribuir al tributar ante la hacienda estatal (de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/1991, del impuesto sobre el patrimonio, y la Ley 29/1987, del impuesto sobre sucesiones y donaciones).

Otra de las decisiones legislativas de mayor repercusión al inicio de la Legislatura se adopta por parte del Gobierno invocando la extraordinaria y urgente necesidad. Se trata del Decreto-ley 5/2023, de 28 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito educativo y sanitario (BOIB núm. 120, de 29 de agosto de 2023), validado con los votos de los grupos parlamentarios Popular, Vox y Sa Unió de Formentera en sesión plenaria del Parlamento el 26 de septiembre de 2023. De un lado, la norma implementa de la gratuidad de forma inmediata para el servicio de escolarización básica en el primer ciclo de educación infantil (tanto en centros de la red pública como en los de titularidad privada que pertenecen a la red complementaria). También se introducen dos modificaciones puntuales de la legislación vigente que afectan, respectivamente, a las retribuciones del personal docente y la carga lectiva del perso-

nal docente de los centros concertados. Por otro lado, entre las medidas que se adoptan en el ámbito sanitario destaca la reforma de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de las Islas Baleares, para suprimir la exigencia del conocimiento del catalán para el ingreso, provisión u ocupación del personal estatutario y laboral del Servicio de Salud que desarrolla funciones sanitarias. En el nuevo apartado que se añade a la letra *d* del art. 30 de la Ley 3/2007 se dice que para ese personal el conocimiento de lengua catalana será un mérito. También se derogan aquellas disposiciones de la Ley 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística que se opongan a la eliminación del requisito de capacitación lingüística para el personal sanitario. Según la parte expositiva de la norma, con esta medida se trata de “posibilitar así la incorporación al sistema del mayor número de profesionales sanitarios, dado el tradicional déficit estructural que sufre este sector en el ámbito de las Islas Baleares”. La regulación normativa sobre la capacitación lingüística de los empleados públicos siempre genera controversia jurídica y política. Este caso no ha sido una excepción. Cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista y Sumar plurinacional ha presentado un recurso de inconstitucionalidad por considerar que la reforma operada en relación con la capacitación lingüística en el ámbito sanitario vulnera el principio constitucional de igualdad y el de no discriminación por razón lingüística (este último previsto en el Estatuto de Autonomía).

Por último, la tercera gran acción de la nueva mayoría parlamentaria se materializa a través del Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOIB núm. 135, de 3 de octubre de 2023), convalidado en sesión plenaria de 31 de octubre y que continua la tramitación parlamentaria como proyecto de ley. Las dificultades para el acceso a la vivienda es una de las principales preocupaciones de los residentes en Baleares y la solución a esta problemática pasa por las actuaciones de las instituciones competentes. En este contexto se enmarca la aprobación del decreto que se hace esperar (dada la complejidad de la materia que regula). Entre las previsiones más novedosas de la norma destacan la reconversión en vivienda de locales comerciales y oficinas existentes en edificaciones, el incremento de densidad máxima de viviendas en zonas urbanas, la autorización del crecimiento en altura de las edificaciones, la reconversión en vivienda de precios limitados de los establecimientos de alojamiento turístico o parcelas no edificadas de uso turístico o la desvinculación de la situación urbanística de un edificio de sus condiciones de habitabilidad. El objetivo del Gobierno es articular instrumentos para dar respuesta a las necesidades en la materia sin consumo de territorio y a coste cero para la Administración. La norma está pensada para dar margen a la iniciativa de los promotores para aumentar la vivienda privada a precios asequibles. Se trata, sin duda, de un cambio de orientación respecto a la regulación de la anterior Legislatura, que estaba más enfocada en incrementar el parque público de vivienda. Para valorar los efectos de las medidas impulsadas por el Decreto-ley deberá observarse cuál es el

nivel de acogida de los promotores que son, en definitiva, los llamados a crear vivienda a precios limitados. También puede resultar interesante conocer cuál será el papel de las corporaciones locales en la ejecución las medidas que se implementan, pues los ayuntamientos tienen la facultad de moderar o excluir la aplicabilidad de algunas de las previsiones de la nueva regulación. Habrá que esperar, pues, a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley y a los cambios que puedan producirse en orden a flexibilizar o no las previsiones aprobadas a través del Decreto-ley.

Gráfico 12. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Colaboración

En el plano competencial, se han publicado 21 Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Durante el año 2023 han concluido procesos de negociación iniciados en el año 2022. Es el caso de los Acuerdos en los que se solventan las controversias en relación con la disposición adicional única del Decreto-ley 5/2022, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, y por el que se establece el régimen de prestación del servicio de taxi en el ámbito territorial de la isla de Ibiza (BOE núm. 22, de 26 de enero); el art. 8 y el capítulo V (arts. 15 a 19), la disposición adicional primera y las disposiciones finales tercera, cuarta y novena del Decreto-ley 4/2022, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania (BOE núm. 22, de 26 de enero); el art. 9 de la Ley de Illes Balears 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada (BOE núm. 136, de

8 de junio); los arts. 5 y 6 y la disposición final quinta del Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre, de medidas urgentes para compensar la inflación en las Illes Balears (BOE núm. 136, de 8 de junio); los arts. 24, 25 y 26 de la Ley 7/2022, de 5 de agosto de la ciencia y la tecnología y la innovación (BOE núm. 136, de 8 de junio); los arts. 102 bis y disposición adicional vigesimo-sexta de la Ley 8/2012, de turismo de les Illes Balears, en la redacción dada por la ley 3/2022, de 15 de junio de sostenibilidad y circularidad del turismo de las Illes Balears (BOE núm. 136, de 8 de junio); las disposiciones adicionales duodécima y decimotercera y las disposiciones finales primera, sexta y decimosexta del Decreto-ley 6/2022, de 13 de junio, de nuevas medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears (BOE núm. 136, de 8 de junio); los apartados 1 y 2 de la disposición final sexta del Decreto 7/2022, de 1 de julio, por la cual se modifica la disposición adicional decimotercera del Decreto-ley 6/2002, de 13 de junio, relativa a la exención de la acreditación del nivel de conocimiento de la lengua catalana (BOE núm. 136, de 8 de junio).

Se ha llegado al Acuerdo de negociar para solventar las discrepancias en relación con los arts. 5 y 6 y la disposición final quinta del Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre, de medidas urgentes para compensar la inflación en las Illes Balears (BOE núm. 34, de 9 de febrero); los arts. 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 42, 47, 54, 55, 57 y 64 de la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera (BOE núm. 136, de 8 de junio); el art. 25 de la Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO) (BOE núm. 136, de 8 de junio); las disposiciones finales cuarta y decimosegunda de la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2023 (BOE núm. 136, de 8 de junio); el art. 9 de la Ley de Illes Balears 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada (BOE núm. 136, de 8 de junio); los arts. 45, 59, 67, 115, 133, 142 y 169 de la Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas de las Illes Balears (BOE núm. 158, de 4 de julio); y el 8 del Decreto-ley 3/2023, de 13 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca (BOE núm. 158, de 4 de julio).

En relación a las negociaciones iniciadas durante el año 2023, se ha llegado a compromisos para solucionar controversias en relación a la disposición final decimosegunda y al apartado 24 de la disposición final cuarta de la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (tal como consta en sendas resoluciones de 8 de junio y de 5 de octubre publicadas, respectivamente, en el BOE 146, de 20 de junio y BOE 256, de 26 de octubre); al art. 25 de la ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los

espacios de relevancia ambiental (BOE núm. 262, de 2 de noviembre); al art. 8 del Decreto-ley 3/2023, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette (BOE núm. 274, de 16 de noviembre); a los arts. 45, 59, 67, 115, 133, 142 y 169 de la Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas de las Illes Balears (BOE núm. 298, de 14 de diciembre); y a los arts. 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 42, 47, 54, 55, 57 y 64 la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de la Biosfera (BOE núm. 298, de 14 de diciembre).

3.2. *Conflicto*

En el *ámbito* de la jurisdicción ordinaria, merecen ser destacadas determinadas resoluciones del Tribunal Supremo sobre aspectos materiales de notable relevancia social y jurídica.

La Sentencia 109/2023, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso (sección quinta) del Tribunal Supremo, se pronuncia sobre el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Palma, el 26 de julio de 2018, por el cual se aprueba la delimitación provisional de las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial en la ciudad. Previamente, la Sentencia 486/2021, de 10 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears había anulado el acuerdo en la parte que se ciñe a la zonificación provisional, en lo que se refiere a la prohibición de comercializar estancias turísticas en viviendas ubicadas en edificios plurifamiliares. En la resolución del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Palma el Tribunal Supremo se plantea si el Acuerdo en cuestión es conforme a los principios de proporcionalidad y necesidad. El alto Tribunal parte de la motivación que ofrece la Corporación para adoptar la medida (el impacto del alquiler turístico en los barrios, la escasez de arrendamientos para la población residente, los posibles efectos sobre los recursos naturales en un territorio limitado, el precio desorbitado de la vivienda, la presión turística, etc.). La Sala admite que los razonamientos de la sentencia objeto de recurso (desde la perspectiva de la vulneración del principio de proporcionalidad y necesidad) son acertados. Sin embargo, advierte de las consecuencias que derivan de la anulación del Acuerdo municipal, que no son otras que permitir que todas las viviendas del municipio son aptas para estancias turísticas. Y concluye que ello no tiene cabida en legislación aplicable (art. 75.3, con relación a la disposición transitoria quinta, de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Illes Balears), que no permite declarar que todo el municipio es apto para las estancias vacacionales y que tan sólo habilita este uso a las viviendas ubicadas en zonas declaradas aptas. Por consiguiente, el Tribunal Supremo anula la sentencia de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears.

En el ámbito de la función pública, las sentencias de 27 de febrero y de 24 de mayo de 2023, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, establecen “que el personal estatutario fijo destinado en comisión de servicios en un

Servicio de Salud distinto del suyo de origen, si en ese otro Servicio de Salud se le permite participar en los procedimientos de reconocimiento del nivel de carrera profesional previstos para su propio personal y se le reconoce un nivel, no cabe que se excluyan las consecuencias retributivas en cuanto al complemento de carrera profesional”.

Por su parte, la sentencia de 25 de octubre de 2023 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestima el recurso-contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcudia respecto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2002, por el que se aprueba la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, por considerar que la planificación eléctrica que corresponde al Consejo de Ministros es un documento de alcance más amplio y general, al que no le corresponde determinar de forma concreta los trazados y emplazamientos; aspectos éstos que sí se ven afectados por la evaluación de impacto ambiental.

En materia de transportes, las Sentencias 1769 y 1776, de 21 de diciembre, 1781 y 1778/2023, de 22 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo, anula Sentencias de la Audiencia Nacional que, a su vez, había anulado las multas impuestas por la CNMC a empresas de transportes de Baleares por participar en cárteles de transporte escolar en las Illes Balears y de transporte de viajeros por carretera. El Tribunal Supremo concluye que las conductas sancionadas tienen capacidad de menoscabar la competencia y, por tanto, casa y anula las sentencias recurridas.

Respecto a la cuestión de la responsabilidad patrimonial del Estado formuladas en el ámbito autonómico por los perjuicios que se dice haber sufrido a consecuencia del cierre de la actividad empresarial como consecuencia del Real Decreto 463/2020 y las sucesivas normas derivadas del mismo, el Tribunal Supremo resuelve las cuestiones de competencia planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (Sala Contencioso-Administrativo). En esencia, se plantea que las disposiciones autonómicas impugnadas han sido dictadas de conformidad con la delegación de competencias establecida en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Este criterio ha sido asumido por el Tribunal Supremo que, sobre esta controversia, declara la competencia jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (ATSS 13333/2023, de 14 de septiembre; 15268/2023, de 3 de noviembre; 16416/2023, de 28 de noviembre).

Por último, y a caballo entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, ha de señalarse que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto 4388/2023, de 21 de marzo, resuelve plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre la posible falta de encaje constitucional del art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con

conductor y otras medidas en materias de transportes terrestres, por vulneración de principio de libertad de empresa (recogido en el art. 38 de la Constitución). El precepto controvertido da una nueva redacción al art. 74.bis.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, según la cual para la actividad de vehículos con conductor se establece la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos.

En el plano de la jurisdicción constitucional, se han resuelto tres procedimientos constitucionales.

De un lado, la STC 37/2023, de 19 de abril, desestima un recurso de amparo promovido por una entidad mercantil respecto al auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que niega la traducción al castellano de un auto de aclaración redactada en catalán. La resolución es interesante y novedosa, dado que es el primer supuesto en el que la pretendida indefensión se imputa al uso por parte de un órgano jurisdiccional de una lengua oficial distinta del castellano. El Tribunal Constitucional entiende que el derecho a no sufrir de indefensión, a pesar de su relevancia procesal, no es absoluto y que, en este caso, no puede entenderse en un sentido amplio o expansivo. Por todo ello, se desestima el recurso. La resolución se adopta por mayoría y se formula un voto particular suscrito por cuatro magistrados.

Por su parte, la STC 50/2023, de 10 de mayo, desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley de presupuestos generales del Estado de 2021 por omisión legislativa, al no incluir las consignaciones que eran obligadas en virtud de lo establecido por el Real Decreto-ley 4/2019. En el recurso se invoca que la falta de partidas presupuestarias referidas a la financiación del transporte público terrestre regular de viajeros o de la dotación del factor de insularidad contradice la Constitución y el bloque de constitucionalidad. El Alto tribunal niega que el Real Decreto-ley 4/2019 forme parte del parámetro de constitucionalidad (en tanto en cuanto no es una norma delimitadora de competencias). Sobre el fondo del asunto, el Tribunal Constitucional reitera que el Estado tiene una amplia libertad para definir las prioridades de gasto público a través de los presupuestos. Entiende, además, que el Régimen Económico Especial para Baleares no opera como instrumento aislado para conseguir la solidaridad interterritorial, sino que se integra en un marco más general que corresponde definir al Estado atendiendo a las necesidades en juego y a las disponibilidades reales.

La STC 58/2023, de 23 de mayo, resuelve el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox-Actúa Baleares. Se impugnan unos acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento con relación a la solicitud por los diputados de la formación conservadora de visitar centros educativos. El órgano de gobierno del Parlament acordó que fuera la Consejería de Edu-

cación la que determinara el tiempo y la forma en que se desarrollaría la visita. Ante la decisión de la administración competente, que limitó la visita fuera del horario escolar, los interesados solicitaron la reconsideración del Acuerdo de la Mesa, la cual reiteró la competencia de la Consejería para decidir el tiempo y la forma de la visita. El Tribunal Constitucional entiende que la motivación del Acuerdo de la Mesa que aceptó la condicionalidad establecida por la administración responde a los parámetros constitucionales razonabilidad y de proporcionalidad. Por lo cual se concluye que la limitación del derecho de acceso a las dependencias de los centros escolares públicos este caso no vulnera el art. 23.2 de la CE. La Sentencia cuenta con cuatro votos particulares.

1. Actividad político-institucional

El hito institucional central de 2023 en La Rioja fue la celebración el 28 de mayo de elecciones autonómicas y locales. Sus resultados (ver *infra*), arrojaron un cambio de mayorías parlamentarias con la consiguiente investidura del popular Gonzalo Capellán, al disponer el Grupo Parlamentario Popular de la mayoría absoluta en el nuevo Parlamento riojano, finalizando así el gobierno de la socialista Concha Andreu.

1.1. Reforma estatutaria

El 11 de abril de 2019 fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales la propuesta de reforma del EAR. En diciembre de 2019, fue admitida a trámite en el Congreso, si bien no fue sometida al debate de totalidad hasta el Pleno de 11 de mayo de 2021. La propuesta pasó entonces a la Comisión Constitucional, en la cual se fue ampliando el plazo de enmiendas hasta el 24 de noviembre de 2021.

En 2022, se publicaron (BOCG de 13 de enero de 2022) las enmiendas presentadas (40 en total) que, en general, tenían carácter técnico y no afectaban a la mayoría de disposiciones del Estatuto. Existía, por tanto, una fundada expectativa en que la reforma estatutaria estaría aprobada durante la legislatura.

La disolución anticipada de las Cortes Generales frustró, sin embargo, las previsiones y la propuesta de reforma ha tenido que iniciar de nuevo su tramitación en la actual Legislatura. Tras ser así calificada por la Mesa, se halla a la espera de lo que será su segundo debate de totalidad en el Pleno del Congreso.

1.2. Cierre de la X legislatura del Parlamento: reforma del Reglamento de la Cámara

El pacto de gobierno (PSOE, IU y Podemos) continuó estable y se mantuvo el alto grado de producción legislativa alcanzado en 2022. La vida parlamentaria se vio, no obstante, un tanto alterada con ocasión de la reforma reglamentaria aprobada en enero de 2023.

Como indicamos en el anterior *Informe*, en abril de 2022, la Mesa acordó “separar” a la diputada y consejera Raquel Romero del Grupo Parlamentario Mixto y declarar su condición de diputada no adscrita, sobre la base de que, previamente, había sido expulsada de su partido político, Podemos.

Dicho acuerdo fue recurrido por la afectada en amparo y admitido a trámite por el TC. Sin embargo, al margen del debate relativo a la corrección jurídica de dicho acuerdo, esta expulsión supuso también que, en la Junta de Portavoces, PSOE y Grupo Mixto no contaran ya con la mayoría de votos, lo que a su vez provocó algunas situaciones de bloqueo en la tramitación de las leyes.

En ese contexto, el 23 de diciembre de 2022 se presentó una proposición de ley de reforma del Reglamento de la Cámara, por los dos Grupos antes citados, que, en esencia, reducía la capacidad de dicha Junta —muy reforzada hasta entonces en el Reglamento riojano— para programar los trabajos parlamentarios: en síntesis, la Junta pasaba a ser ahora únicamente *oída* en la fijación del Orden del Día del Pleno.

La reforma sirvió también para reducir de tres a dos diputados el mínimo exigido para la formación de grupo parlamentario, lo que se aleja del estándar parlamentario autonómico y prácticamente anula en La Rioja la eventual existencia del grupo mixto, teniendo en cuenta que, de superarse la barrera electoral del 5% de votos para concurrir al reparto de escaños, resulta inverosímil no alcanzar al menos los dos escaños.

La proposición fue aprobada el 25 de enero de 2023, en tramitación directa y lectura única, en los mismos términos de la iniciativa (Reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja por el que se modifican los artículos 22.1, 28.1.b), 58.1 y 133.2).

En marzo, el PP anunció que había presentado ya un recurso de amparo frente a la convocatoria y fijación del orden del día de los plenos del 19 y del 29 de diciembre de 2022, así como contra todas las sesiones extraordinarias del mes de enero, celebradas sin el acuerdo expreso de la Junta de Portavoces. El recurso impugna también la tramitación de la aludida reforma reglamentaria.

1.3. Elecciones autonómicas y municipales de 28 de mayo de 2023

Los resultados de las elecciones autonómicas de 2023 han sido los siguientes:

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: LA RIOJA				
	2023	2019-2023	Diputados	
Participación	67,79	+1,85		
Abstención	32,21	-1,85		
	% s		2023	2019-2023
PP	45,38	33,06	17	+5
PSOE	31,9	38,67	12	-3
VOX	7,61	3,87	2	0
PODEMOS-IU	5,09	6,65	2	=
PR+E	3,58	4,61	0	0
PLRI	2,59	0	0	0
Cs	0,88	11,53	0	-4

Fuente: Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Elaboración propia

El PP ha vuelto a obtener en La Rioja la mayoría absoluta con la que ya contó durante cinco legislaturas (1995-2015). En la de 2015-2019 gobernó también, pero necesitó el apoyo del Grupo Ciudadanos.

Las elecciones autonómicas de 2019 interrumpieron esa larga hegemonía del PP como la fuerza más votada en esta Comunidad, pero los nuevos comienzos la han vuelto a reeditar.

Los resultados de las elecciones municipales sitúan también al PP como la primera fuerza con el 44,49 % de los votos, seguido por el PSOE (32,48%), Vox (5,52%), Por La Rioja (PLRI) (3,78%), Partido Riojano+España Vacía (PR+E) (3,74%), e IU (1,34%).

En Logroño, el PP obtuvo mayoría absoluta (14 concejales de los 27 en juego) lo que ha dado paso a la toma de posesión de Conrado Escobar como nuevo alcalde de la capital, que sustituye al socialista Pablo Hermoso de Mendoza.

1.4. Elecciones generales de 23 de julio de 2023

Los resultados en La Rioja de las elecciones al Congreso del 28 de abril volvieron a situar al PP como la fuerza más votada en esta Comunidad, una situación que se mantiene desde las elecciones generales de 1989, salvo las de 2019 que situaron excepcionalmente al PSOE como primera fuerza.

Con un 45,66% de los votos, el PP obtuvo 2 diputados: María Concepción Gamarra Ruiz Clavijo y Javier Merino Martínez, superando el 34,59% obtenido en las elecciones de noviembre de 2019; el PSOE, con el 35,73% logró los otros dos en liza, igualando prácticamente sus resultados de 2019: Elisa Garrido Jiménez y Raúl Díaz Marín; Sumar obtuvo un 6,53% (Podemos-IU, en noviembre de 2019, obtuvo 9,97%); y Vox pasó del 11,59% al 9,74%.

En el Senado, el PP obtuvo tres escaños, uno más que en noviembre de 2019 y, correlativamente, el PSOE mantiene uno, que ocupa la ex presidenta de la CAR, Concepción Andreu Rodríguez.

En suma, en elecciones generales, La Rioja vuelve al tradicional reparto bipartidista de los escaños al Congreso de los Diputados.

1.5. Apertura de la XI legislatura del Parlamento riojano:

El 22 de junio se celebró la sesión constitutiva del nuevo Parlamento riojano. La diputada popular María Fernández Cornago fue elegida como su nueva presidenta.

En cuanto a los Grupos Parlamentarios, se mantienen el Popular (17 diputados) y el Socialista (12 diputados). UP-IU, tras la reforma de la que hemos dado cuenta, ha podido abandonar el Grupo Mixto, en el que se integró en la Legislatura anterior, y formar grupo parlamentario propio (2 diputados). El cuarto Grupo es el de Vox (2 diputados), que ha obtenido representación por primera vez en el Parlamento riojano.

1.6. El nuevo Gobierno de la CAR

Como permitían prever los resultados electorales, el proceso de formación del Gobierno riojano fue rápido. El 28 de junio, con los 17 votos a favor del Grupo Popular (votaron en contra los Grupos Socialista, Vox e IU-Podemos), Gonzalo Capellán fue investido como nuevo presidente de la CAR.

El nuevo Gobierno consta de 7 consejerías, una menos que en la estructura precedente, al suprimirse la de igualdad. La estructura y composición nominal del Consejo de Gobierno queda de la siguiente forma:

- Presidencia de la CAR: Gonzalo Capellán de Miguel. Catedrático de la Universidad de La Rioja, exconsejero de Educación de la CAR (2011-2014) y exconsejero de Educación para el Reino Unido e Irlanda en la Embajada de España (2014-2020).
- Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía: Alfonso Domínguez Simón. En 2022 anunció su candidatura para presidir el PP riojano, si bien, pospuesto el congreso regional previsto y conocida la intención del Comité Ejecutivo Nacional del PP de proponer a Gonzalo Capellán como candidato a la Presidencia de la CAR, renunció y se sumó a la candidatura de éste. Fue ya exconsejero de Administración Pública y Hacienda de 2015 a 2019.
- Consejería de Salud y Políticas Sociales: María Martín Díez de Baldeón. Ingeniera de Montes, ocupó ya esta misma Consejería de 2015 a 2019 y ha sido alcaldesa de Rodezno desde 2007. Ha renunciado a su acta de diputada.
- Consejería de Educación y Empleo: Alberto Galiana García. Actual presidente del PP de La Rioja, vuelve a asumir esta Consejería, que ya ocupó de 2016 a 2019. Mantiene, además, su acta de diputado.
- Consejería de Cultura, Turismo, Deporte y Juventud: José Luis Pérez Pastor. Filólogo y escritor, fue director general de cultura de 2011 a 2015 y senador por La Rioja de 2015 a 2019. Ha renunciado a su acta de diputado.
- Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo: Belinda León Fernández. Economista y portavoz parlamentaria del Grupo Ciudadanos en la anterior legislatura, en cuyo tramo final renunció a su acta y a la militancia en el partido, concurriendo en las listas del PP. Ha renunciado a su acta de diputada.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente: Noemí Manzanos Martínez. Ingeniera Técnica Agrícola, ha sido portavoz parlamentario en este ámbito del Grupo Popular en la anterior legislatura. Ha renunciado a su acta de diputada.

- Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación: Daniel Osés Ramírez. Abogado y alcalde de Nalda desde 2011. Ha renunciado a su acta de diputado.

1.7. Economía y presupuestos

El 27 de diciembre el Parlamento riojano aprobó, con los votos del Grupo Popular, el proyecto de presupuestos del nuevo Gobierno de Gonzalo Capellán (Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024). Su monto global asciende a 1.947,38 millones de euros, lo que supone un incremento del 6,73% en relación con los de 2023.

Por lo que se refiere a la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024, cabe destacar como novedad el establecimiento de un nuevo tramo en la escala del IRPF, al desdoblarse en dos el que comprendía entre 35.200,00 y 50.000,00 euros. El objeto de este desdoblamiento es reducir el tipo impositivo de los cuatro primeros tramos un 1% por tramo, incidiendo especialmente en una rebaja fiscal dirigida a las rentas de hasta 40.000,00 euros, y rebajar un 0,5% para el resto de los tramos, excepto el último.

Por otra parte, deroga la Ley 13/2022, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático e introduce también modificaciones menores en las Leyes 11/2023, de Hacienda Pública de La Rioja; 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros; 9/2023, de 5 de mayo, de función pública; 7/1997, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la CAR; Ley 2/2002, de Salud; 3/2022, reguladora del juego y las apuestas de la Rioja; 1/2017, del control del potencial vitivinícola en la CAR; y 1/2023, de accesibilidad universal de La Rioja.

2. Actividad normativa

2.1. X legislatura

La X legislatura se cerró, en mayo, con 9 leyes —la mayoría de indudable trascendencia— manteniéndose así la nutrida producción legislativa que caracterizó su segunda mitad.

- La Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja, contó con el apoyo unánime de toda la Cámara y trajo consigo la derogación de la Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad.

La nueva Ley persigue garantizar a todas las personas, y de manera específica a cualquiera “con discapacidad que presente movilidad reducida, dificultades de comunicación o con cualquier limitación sensorial o psíquica” la igualdad de oportunidades, en relación con la accesibilidad universal.

Más en particular, cabe destacar que la Ley crea un Fondo de Promoción de la Accesibilidad Universal, que “será administrado por el Consejo para la Accesibilidad”, con la finalidad de financiar acciones de fomento tendentes al cumplimiento de sus fines.

La Ley ha sido ya objeto de una pequeña modificación, resultado del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación (apartado 3, *infra*).

- La Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, obtuvo el apoyo de todos los Grupos, salvo el Popular. Pretende, a partir de las pautas marcadas a nivel internacional, europeo y estatal, y desde un enfoque integral, establecer políticas activas de conservación, protección y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural, en conexión con el resto de actuaciones vinculadas al territorio.

Se trata así de una Ley muy extensa (185 artículos) que afecta a una gran diversidad de políticas sectoriales autonómicas. Incluye, además, la diversa tipología de los espacios naturales y su régimen; el “Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial”; medidas y acciones para la conservación del patrimonio natural; la promoción de los conocimientos e información en la materia; medidas económico-financieras; y un régimen sancionador.

La nueva norma deroga la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de Espacios Naturales de La Rioja y algunos artículos de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja. Modifica, además, levemente, las Leyes 8/2022, de caza y gestión cinegética de La Rioja y 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja.

También en este caso, se han abierto negaciones en la Comisión Bilateral de Cooperación, a fin de evitar un eventual recurso (apartado 3, *infra*).

- La Ley 3/2023, de 7 de marzo, de Familias Monoparentales de La Rioja, fue respaldada por todos los Grupos parlamentarios. Define, en su ámbito, el concepto de familia monoparental y sus subtipos; determina el procedimiento para su reconocimiento jurídico; y establece el conjunto o marco de medidas para su protección, por cuanto se trata de una estructura familiar que presenta un factor mayor de vulnerabilidad, de riesgo de exclusión social y pobreza, así como singulares dificultades en el acceso al empleo y su conciliación con las responsabilidades familiares.

La ley tiene un claro tenor transversal y, en este sentido, incluye actuaciones y medidas de protección de las familias monoparentales de muy

amplio espectro: tributos, educación, transporte, vivienda, cultura, o integración laboral.

- La Ley 4/2023, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 16/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2023, tiene por único objeto añadir un nuevo párrafo en el art. 67 de la Ley de Presupuestos, a fin habilitar la concesión pública de avales para jóvenes menores de 35 años en operaciones de préstamo para su primera vivienda habitual.
- Ley 5/2023, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. Antes incluso de su publicación en el BOR se acordó ya su reforma a fin de excluir, tal y como reclamaba el sector de la pesca deportiva, el obligado sacrificio de las especies piscícolas invasoras al ser capturadas. La reforma matiza, además, la prohibición de tenencia y cría en cautividad de especies exóticas invasoras, permitiéndola si se cuenta con una autorización administrativa previa. La modificación tuvo el apoyo de todos los Grupos y fue tramitada en lectura única.
- La Ley 6/2023, de 22 de marzo, de las personas con problemas de salud mental y sus familias, pionera en España, obtuvo el apoyo de todos los Grupos salvo el Popular, que se abstuvo. La Ley establece una regulación integral de las políticas públicas de la CAR en relación con los problemas de salud mental, no sólo en sus aspectos estrictamente sanitarios o médicos (prevención, asistencia, rehabilitación), sino también en otros: servicios sociales, sensibilización de la sociedad, lucha contra el estigma, formación de profesionales, educación e investigación en salud mental.

Más en particular, la Ley prevé ratios mínimas de profesionales de la salud mental (al menos 18 psiquiatras, 18 psicólogas o psicólogos clínicos y 23 enfermeros o enfermeras especialistas de salud mental por cada 100.000 habitantes, además de un terapeuta ocupacional y un trabajador social sanitario por unidad de salud mental), muy superiores a las medias nacionales actuales, que deberán alcanzarse progresivamente en el plazo de cinco años.
- La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, fue aprobada por unanimidad. Aspira, como acierta a expresar su exposición de motivos, a conseguir la igualdad real y efectiva en la CAR, “a través de un conjunto de medidas de acción específica en distintos ámbitos de intervención, e instaurando y, en su caso, reforzando, mecanismos concretos para conseguir que los poderes públicos lleven a cabo políticas y actuaciones destinadas a erradicar el fenómeno de la desigualdad entre mujeres y hombres”.

En materia organizativa, su Título I, prevé la creación del “Instituto para la Igualdad”, con rango de dirección general; ordena la designación en

cada Secretaría General Técnica de una “unidad de igualdad”; define la preexistente “Comisión Interdepartamental para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, como el órgano colegiado de coordinación para la aplicación del principio de igualdad en todas las políticas de la Administración General de la CAR y sus organismos públicos; y crea el “Consejo de participación para la Igualdad” como órgano consultivo y de participación.

El título II establece un amplio abanico de medidas para la integración de la igualdad de género en las políticas públicas autonómicas (enfoque de interseccionalidad, plan estratégico, estadísticas, estudios, lenguaje o comunicación); y, en particular, medidas de promoción de la igualdad en la actuación administrativa (representación equilibrada en los órganos de la Administración de la CAR, la realización de informes de impacto de género en la elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general y de los presupuestos de la CA, contratación pública, subvenciones o formación en materia de igualdad de hombres y mujeres del personal al servicio de la Administración). El **título III** prevé medidas para promover la igualdad de género en prácticamente todos los **ámbitos de intervención** sectorial autonómica. Y, por último, el **Título IV** de la Ley se reserva al régimen sancionador.

- El objeto de la Ley 8/2023, de 20 de abril, de la ciencia, la tecnología y la innovación de La Rioja, que contó con el voto de todos los Grupos, es establecer en La Rioja una nueva regulación en materia de ciencia, tecnología e innovación, así como los instrumentos de coordinación general (en el marco, de Ley estatal 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación), para dar respuesta —señala su exposición—, “al menos, a tres necesidades: revisar y actualizar la normativa en esta materia, armonizarla con la regulación nacional y europea y ordenar, de forma global y sistemática, la actuación del Gobierno de La Rioja”. Coherentemente con ello, deroga la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de la CAR.

En cuanto a la financiación, cabe resaltar que establece como objetivo que el porcentaje presupuestario de gasto en investigación, desarrollo e innovación excluyendo partidas financieras alcance, en 2030, un mínimo del 5,5 % del presupuesto general de la CAR, excluyendo capítulos financieros.

- En el último pleno de la Legislatura, se aprobó la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En su mayor parte obtuvo el respaldo de todos los Grupos, si bien el Popular pidió la votación por separado de algunas de sus disposiciones sobre las que manifestó su discrepancia. Por otra parte, además, el Anteproyecto contaba ya con el apoyo mayoritario de la Mesa General de Negociación.

Su entrada en vigor (5 de agosto de 2023) ha supuesto la derogación de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración pública de la CAR. El nuevo texto legal es bastante más extenso y pormenorizado que el anterior y responde a una de esas “leyes reguladoras de la Función Pública” que, conforme al art. 6 del Estatuto Básico del Empleado Público, deben dictarse “en desarrollo de este Estatuto”.

Entre sus novedades, cabe citar la regulación de la figura de la Dirección Pública Profesional; la agrupación del personal funcionario por especialidades; el desarrollo del Grupo B; o las previsiones relativas a la planificación de los recursos humanos.

2.2. *XI legislatura*

- El contenido de la primera ley aprobada en esta nueva legislatura no es otro que el expresado en su título: Ley 10/2023, de 7 de agosto, de derogación de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La Ley riojana de protección de los animales de 2018 tuvo su origen en una iniciativa popular y ya entonces suscitó un intenso debate tanto en el plano social como en el de su corrección técnico-jurídica o incluso constitucional. Frente a ella se interpusieron dos recursos de inconstitucionalidad: uno, formalizado por el propio Consejo de Gobierno de La Rioja —entonces también del PP— que fue inadmitido por falta de legitimación y otro, suscrito por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado. El TC (Sentencia 81/2020, de 15 de julio), declaró la nulidad de uno de sus preceptos y la pérdida sobrevenida de objeto del resto de la impugnación, dado que, a la fecha de su pronunciamiento, la Ley había sufrido ya una significativa reforma, introducida por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020.

En este contexto, el PP y Vox, por el trámite de urgencia, tramitaron la derogación de esta Ley, que se justifica además en su exposición de motivos por las discordancias que presenta con la nueva Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

El Gobierno anunció que presentaría, en breve, un proyecto de ley dialogado con todos los sectores.

- La última ley del año, dejando aparte las de presupuestos y medidas, es la Ley 11/2023, de 7 de noviembre, de medidas fiscales urgentes por la que se modifica la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. Las medidas que incluye se hallan destinadas, en palabras de su exposición de motivos, a aliviar la presión fiscal y mantener la renta disponible de los riojanos, en el marco del compromiso “de convertir nuestra región en la comunidad con impuestos más bajos de España”.

Gráfico 13. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.

Esta reforma legislativa, en la línea de la operada en 2020 por el legislador estatal en la LBRL (art. 46.3 LBRL), permite también, cuando circunstancias excepcionales lo justifiquen, que un concejal o concejala puedan concurrir a distancia a una sesión presencial de la corporación y votar telemáticamente.

El tenor de la reforma provocó, no obstante, la puesta en marcha de la Comisión Bilateral a fin de resolver las discrepancias en relación con los arts. 2 y 3 de la Ley, que han quedado finalmente solventadas (Resolución de 1 de junio de 2023), mediante el compromiso de promover la modificación de los art. 130 bis y 135 bis de la Ley 1/2003, a fin de darles el tenor literal acordado.

En esencia se introduce ahora una remisión a los supuestos, términos y condiciones ya establecidos en el art. 46.3 de la LBRL y desaparece la posibilidad de votar *antes* del inicio de la sesión y del debate en que el voto haya de surtir efecto (art. 135.bis.4, *in fine*), posibilidad que ya mereció un juicio jurídico desfavorable por parte del Consejo Consultivo de La Rioja (cfr. Dictamen 29/22).

El acuerdo no se ha ejecutado, sin embargo y como suele ser habitual, a través de la Ley de medidas fiscales para el año siguiente.

3.2. Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

El Estado central planteó discrepancias en relación con los arts. 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 38, 69 y 135 de la Ley. Se trata de disposiciones relativas a

la evaluación del impacto de normas, planes y programas, al régimen hidrológico, a las infraestructuras, a los instrumentos de gestión de los parques naturales, y a los efectos de la inclusión de especies en el Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras.

Pues bien, finalmente, se acordó (Resolución de 14 de noviembre de 2023) que: i) la CAR promueva la supresión de los arts. 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 y 38; ii) dar una nueva redacción al art. 69.9, a fin de ligar el carácter vinculante de los planes rectores de los parques naturales a los términos previstos en la legislación estatal; y iii), desde la misma óptica, ajustar la redacción del art. 135. 1, aludiendo expresamente a que los efectos de la inclusión en el Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras se proyectan en el ámbito competencial propio de la CAR y suprimiendo la alusión al comercio exterior.

También en este caso, el acuerdo está pendiente de ejecución.

3.3. Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 3/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja.

La controversia en esta ley se refiere a los titulares de los derechos (art. 3.3), al ámbito de aplicación de la ley (art. 4) y a los transportes públicos (arts. 37 y 38).

El acuerdo alcanzado (Resolución de 14 de noviembre de 2023) incluye: i) ajustar la redacción del art. 3.3., dedicado al reconocimiento y acreditación del grado de discapacidad, con el objetivo de incluir una remisión expresa a lo dispuesto en cada momento en la normativa estatal vigente, sin perjuicio, además, de que para mayor claridad se refiera también expresamente a los baremos que figuran como Anexos I, II, III, IV, V y VI del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad; y ii), respecto de los arts. 4, 37 y 38, incluir una nueva disposición adicional al objeto de aclarar que sus previsiones serán de aplicación exclusiva a los transportes e infraestructuras de transportes terrestres y aéreos de competencia de la CAR.

El acuerdo, en esta ocasión sí se ha materializado a través de la reforma de esta Ley operada por la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2024.

En las elecciones autonómicas de mayo, el PP obtuvo una clara mayoría absoluta, con 70 diputados de un total de 135. Sin necesidad de llegar a acuerdos con otros grupos para la investidura, La Sra. Díaz Ayuso obtuvo cómodamente su reelección como presidenta de la Comunidad. Se han aprobado dieciocho leyes, incluyendo los presupuestos de la Comunidad para 2024. La Ley 16/2023, para “la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid”, modifica el Consejo de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

1. Actividad político-institucional

1.1. 40º Aniversario del Estatuto y el debate sobre su reforma.

La Comunidad de Madrid conmemoró el 40º aniversario de la promulgación de su Estatuto de Autonomía. En estas décadas, la Comunidad ha ganado más de dos millones de habitantes (6.825.005 habitantes) y la edad media de sus habitantes ha envejecido en 9,7 años (43 años). El 21% de la población de la Comunidad ha nacido en el extranjero (solo el 2,3% en 1983).

El final de la XII Legislatura supuso la caducidad del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía sobre la reducción del número de diputados de la Asamblea. Sin embargo, esta cuestión podría reabrirse en la nueva legislatura. La reforma del Estatuto aparece incluida en el Plan Normativo para la XIII legislatura del Consejo de Gobierno. En las negociaciones entre los partidos se ha hablado sobre otros cambios, como el cambio del término minusválidos, que aparece en el art. 26 del Estatuto. También se ha especulado sobre el cambio de denominación oficial de la Asamblea por Parlamento de la Comunidad de Madrid y por introducir la figura del Decreto-ley en la normativa regional.

1.2. Elecciones

Se celebraron elecciones a la Asamblea de Madrid el 28 de mayo. Las anteriores elecciones se habían celebrado dos años antes, pero la duración de la XII Legislatura quedaba recortada como consecuencia del art. 21.3 del Estatuto de Autonomía, que mantiene la restricción a los supuestos de disolución por decisión de la Presidencia de la Comunidad antes del término natural. De acuerdo

con este precepto, que sigue el modelo de los primeros estatutos de las comunidades de vía lenta, la Cámara que resulte de la convocatoria electoral anticipada tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria. Las elecciones fueron convocadas por Decreto de la presidenta 15/2023, de 3 de abril.

Fueron elegidos 135 diputados para la XIII Legislatura, uno menos que en las elecciones de 2021. El Estatuto no contempla un número máximo, sino que dispone que la Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000. Es la primera vez que se reduce el tamaño de la Asamblea. No obstante, la Asamblea cuenta con cuarenta parlamentarios más que en 1983.

Obtuvieron representación cuatro partidos (Popular, Socialista, Más Madrid y Vox). Uno menos que en la legislatura anterior, porque Podemos se quedó fuera de la Asamblea, al no superar la barrera electoral del 5% (obtuvo un 4,76% de los votos). En 2021, Ciudadanos se había quedado por debajo de la barrera electoral (3,57%) y dos años más tarde su porcentaje de voto baja al 1,57%. En resumen, respecto a 2019, se ha reducido el número de grupos parlamentarios de 6 a 4.

El PP obtuvo una mayoría absoluta. El resultado se aproxima a los 72 escaños obtenidos por Esperanza Aguirre en las elecciones de 2011 (en aquel momento la Asamblea contaba con 129 escaños). En segundo lugar quedó Más Madrid, que al igual que en 2021, obtuvo más votos, pero los mismos escaños, que el PSOE .

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: MADRID

	Resultados 2021	Variación 2023-2021	Diputados	
Participación	65,5%	-6,24%		
Abstención	34,5%	+6,24%		
	% s/votantes		2023	2021
P.P.	47,32	+2,56	70	+5
MÁS MADRID	18,36	+1,37	27	+3
P.S.O.E.	18,18	+1,38	27	+3
Vox	7,35	-1,8	11	-2
PODEMOS-IU	4,76	-2,48	0	-10

1.3. Investidura

La Sra. Isabel Díaz Ayuso obtuvo nuevamente la confianza de la Asamblea. El debate de investidura se desarrolló en la sesión plenaria del 21 y 22 de

junio. Alcanzó la mayoría absoluta en la primera votación. El resultado de la votación fue: votos afirmativos 70, votos negativos 54 y abstenciones 10.

1.4. Gobierno

El gobierno está compuesto por nueve consejerías, que es el mismo número que en la anterior legislatura (Decreto de la presidenta 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid). El equipo de gobierno está formado por 4 mujeres y 6 hombres.

Se prescinde de la vicepresidencia. Las competencias de coordinación de la acción del gobierno y la portavocía, antes atribuidas a la vicepresidencia, se asignan a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (Decreto 229/2023, de 6 de septiembre).

Se separan las materias de interior y justicia y las de digitalización y administración local. La estructura orgánica básica de las consejerías se establece por Decreto 76/2023, de 5 de julio. Los titulares de las consejerías son: Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local: Miguel Ángel García Martín. Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Rocío Albert López-Ibor. Consejería de Educación, Ciencia y Universidades: Emilio Viciano Duro. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Interior: Carlos Novillo Piris. Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales: Ana Dávila-Ponce de León Municio. Consejería de Digitalización: Miguel López-Valverde Argüeso. Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras: Jorge Rodrigo Domínguez. Consejería de Sanidad: Fátima Matute Teresa. Consejería de Cultura, Turismo y Deportes: Mariano de Paco Serrano.

El Consejo de Gobierno ha elaborado el Plan Normativo para la XIII legislatura, que enumera la aprobación de 35 leyes y 123 decretos. La obligación de publicar la planificación normativa con un carácter plurianual es una exigencia del art. 3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

1.5. Asamblea

La Asamblea celebró un Pleno extraordinario e institucional en diciembre con motivo del XL aniversario de su constitución.

La XIII legislatura comenzó con la elección para presidir la Asamblea de Enrique Ossorio, del Grupo Popular y hasta entonces vicepresidente del ejecutivo autonómico. El Grupo Popular tiene cuatro diputados en la Mesa de la Asamblea (presidente, vicepresidente primero y secretarios primero y tercero), por uno de los demás grupos: Más Madrid (vicepresidente segundo), PSOE-M (vicepresidente tercero) y Vox (secretario segundo).

Asumieron las portavocías de los grupos parlamentarios: Carlos Díaz-Pache (PP), Mónica García (Más Madrid), Juan Lobato (PSOE-M) y Rocío

Monasterio (Vox). Mónica García, nombrada ministra de Sanidad, fue sustituida en la portavocía del grupo por Manuela Bergerot.

Se mantiene la estructura de las comisiones permanentes legislativas, con pequeños cambios de denominación, que reflejan los cambios en las consejerías: Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local; Comisión de Economía y Empleo; Comisión de Presupuestos y Hacienda; Comisión de Digitalización; Comisión de Educación, Ciencia y Universidades; Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras; Comisión de Sanidad; Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior; Comisión de Familia y Asuntos Sociales; Comisión de Turismo y Deporte; Comisión de Cultura; Comisión de Mujer; Comisión de Juventud; Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad. No hay cambios en las tres comisiones permanentes no legislativas: Comisión de Vigilancia de las Contrataciones; Comisión de Radio Televisión Madrid y Comisión de Participación.

Antes de finalizar la XII Legislatura, el Pleno de la Asamblea aprobó el dictamen de la Comisión de Investigación sobre la posible incidencia de la entrada del coronavirus a través del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas en la expansión de la Covid-19 en la Comunidad de Madrid (Acuerdo de 16 de febrero de 2023, BOAM Núm. 89, 23 de febrero de 2023). Las conclusiones del dictamen responsabilizan por mala gestión al Gobierno de España. El uso por parte de la mayoría parlamentaria de la Asamblea de las comisiones de investigación para fiscalizar al Gobierno central no concuerda con el marco teórico sobre el control parlamentario elaborado por la doctrina. En la XIII Legislatura aún no se han creado comisiones de investigación.

No hubo acuerdo para aprobar los dictámenes de la Comisión de estudio sobre bandas juveniles en la Asamblea de Madrid y de la Comisión de Estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid. El balance de la XII Legislatura es que solo una de las tres comisiones de estudio creadas concluyó con un dictamen (Comisión de Estudio para la recuperación e impulso de la actividad económica y social de la Comunidad de Madrid). En la XIII legislatura se ha constituido una Comisión de Estudio para abordar el uso de la tecnología por parte de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid.

El balance de la XII Legislatura respecto de los instrumentos de participación ciudadana es de 1 proposición de ley de iniciativa legislativa popular, 6 consideraciones (a los proyectos y proposiciones de ley que se estén tramitando), 11 propuestas (que pueden transformarse en una proposición no de ley) y 36 preguntas. No hay datos de iniciativas legislativas presentadas en los primeros meses de la XIII legislatura.

La Asamblea designó como senadores en representación de la Comunidad de Madrid a cinco candidatos a propuesta del PP: Alfonso Serrano, En-

rique Ruiz Escudero, Yolanda Ibarrola, Marimar Blanco y Miriam Bravo. Más Madrid tendrá como senadora a Carla Delgado Gómez, conocida como Carla Antonelli, y el PSOE ha elegido que sea su secretario general, Juan Lobato. De acuerdo con el art. 225.2 del Reglamento, la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de senadores que corresponda designar y el que corresponda proponer como candidatos a cada Grupo Parlamentario, en proporción al número de sus miembros.

2. Actividad normativa

Se han aprobado dieciocho leyes, incluyendo la ley de presupuestos. Once corresponden a la XII Legislatura. Diez tuvieron su origen en proyectos de ley, de las cuales nueve se tramitaron a través del procedimiento legislativo ordinario y una con reconocimiento de la urgencia (Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid). La modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid arrancó de una proposición de ley del diputado Pedro Muñoz Abrines, portavoz del grupo Popular. El balance de la legislatura es de 28 leyes aprobadas, de las cuales 24 (85,7%) procedieron de proyectos del gobierno. En 9 ocasiones se siguió el procedimiento de lectura única y en 1 el procedimiento de urgencia.

Las materias sobre las que tratan las leyes aprobadas en el último tramo de la XII Legislatura son variadas: creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad (Ley 1/2023, de 15 de febrero), Cooperativas (Ley 2/2023, de 24 de febrero), Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (Ley 4/2023, de 22 de marzo), creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (Ley 5/2023, de 22 de marzo).

El 30 de marzo se aprobaron conjuntamente tres leyes en materia de cultura: Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid (Ley 6/2023), del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid (Ley 7/2023) y Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (Ley 8/2023).

Completan el listado las leyes de Creación del Colegio Oficial de Profesionales del Turismo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2023, de 12 de abril) y de modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (Ley 11/2023, de 12 de abril).

Hay dos leyes tributarias, que modifican el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre. La primera para la adopción de medidas fiscales dirigidas a la protección a la maternidad y paternidad y de fomento de la natalidad y la conciliación

(Ley 3/2023, de 16 de marzo). La segunda para ampliar las deducciones autonómicas en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 10/2023, de 12 de abril).

Se han aprobado siete leyes en los primeros meses de la XIII Legislatura. Tres tuvieron su origen en un proyecto de ley aprobado por el consejo de gobierno. Se siguió en un caso el procedimiento ordinario y en otro el procedimiento en lectura única. La tercera es la ley de presupuestos. Se aprobaron cuatro proposiciones de ley del grupo parlamentario mayoritario. La Mesa acordó la tramitación en lectura única de una de las citadas proposiciones de ley y reconoció la urgencia en los otros tres expedientes.

Las primeras leyes de la legislatura, aprobadas el 15 de diciembre, consistieron en dos medidas tributarias: la modificación temporal de la bonificación del impuesto sobre el patrimonio en la Comunidad de Madrid durante el período de vigencia del impuesto de solidaridad de las grandes fortunas (Ley 12/2023) y la modificación de algunos elementos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: deflactar la escala autonómica, el mínimo personal y familiar, las cuantías de las deducciones autonómicas y los límites de renta para la aplicación de las mismas (Ley 13/2023). Se crea también la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid (Ley 14/2023, de 20 de diciembre).

En la sesión extraordinaria del Pleno celebrada el 27 de diciembre se aprobaron cuatro leyes: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024 (Ley 15/2023), una ley omnibus con medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (Ley 16/2023) y una doble modificación de las leyes sobre no discriminación por razón de identidad de género y orientación sexual (la Ley 17/2023 modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid; y la Ley 18/2023 modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral Contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid).

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de presupuestos para 2024, “la cifra global del presupuesto alcanza un importe total de 27.558 millones de euros, lo que supone un incremento del 19,6% con respecto a 2022 y con un 90% destinado a gasto social”. Las cuentas se basan en unas previsiones de crecimiento de la economía regional de entre el 1,9% y el 2,1%. Se muestra prudencia respecto a la capacidad de gasto. En primer lugar, por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, por considerar que “probablemente España tendrá que someterse al cumplimiento de las reglas fiscales europeas (suspendidas desde 2020 como consecuencia de la crisis económica producida por el Covid-19) con el objetivo de recuperar la estabilidad presupuestaria”. Y, en segundo lugar, se advierte que la aprobación de los presupuestos regionales se realiza sin contar “con información

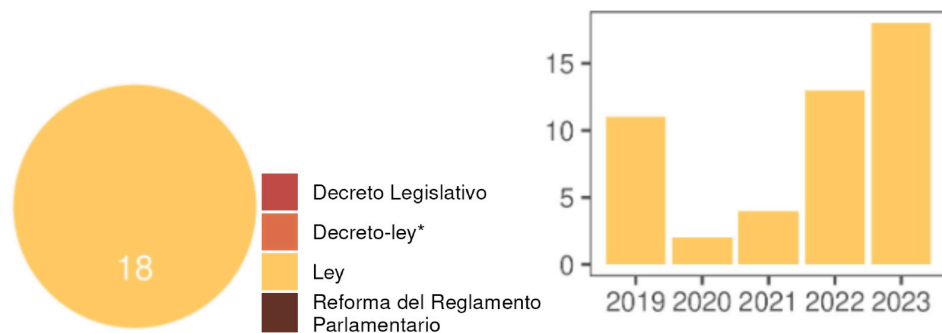
sobre los ingresos que corresponden por las entregas a cuenta (y que suponen el 75% de los ingresos) ni sobre el techo de gasto para la fijación del límite de crédito presupuestario”.

La Asamblea de Madrid ha aprobado una ley omnibus (Ley 16/2023, denominada de “simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos”). La Ley reforma la Cámara de Cuentas, que es un órgano de relevancia estatutaria. También ha modificado el Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid y ha creado un nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos, que sustituye al anterior Consejo de Transparencia y de Participación. La oposición ha acusado al Gobierno de la Comunidad de querer controlar estos organismos y ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, empleando la legitimación de los Senadores autonómicos. El propósito de la reforma del sistema de elección de los consejeros de la Cámara de Cuentas, según la exposición de motivos de la Ley es “resolver la situación de bloqueo en el nombramiento de los nuevos Consejeros”. Cuando no se alcanza la mayoría de tres quintas partes de la Asamblea, se establece un sistema de tres votaciones secretas sucesivas que favorece a la mayoría. El sistema de desbloqueo es el mismo que incluía inicialmente la Ley 11/1999.

El título de la Ley 16/2023 invoca “la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid”, pero contiene una serie de cambios que responden a objetivos heterogéneos. Modifica algunas leyes de especial relevancia desde una perspectiva institucional: 1. Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, para prever la regulación por decreto de un estatuto de expresidentes y el régimen de la evaluación ex post de las iniciativas normativas; 2. Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, modificando la composición del Consejo de la Cámara, la elección del presidente y el procedimiento de elección de los consejeros, así como la forma de designación de los funcionarios titulares de los puestos de trabajo de Jefe de Unidad Fiscalizadora; 3. Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, previendo la posibilidad excepcional de ampliar por decreto del Consejo de Gobierno los cuerpos de funcionarios que pueden optar a los puestos de letrados vocales de la Comisión Jurídica Asesora, además de los Letrados de la Comunidad de Madrid, y creando la figura de los vocales electivos, que podrán acudir en calidad de expertos, con voz pero sin voto, a las sesiones del pleno; 4. Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, para actualizar los principios inspiradores que rigen el desempeño de la misión de servicio público de la corporación, amplía la composición del Consejo de Administración a siete miembros; se reduce el mandato de los consejeros de seis a cuatro años y se actualizan, entre otras cuestiones, las funciones y competencias que tienen atribuidas o sus posibles causas de cese; 5. Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, para regular el nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

Entre las normas de rango reglamentario podemos enunciar por materias: Administración pública: reglamento de régimen jurídico y organizativo de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid (Decreto 215/2023, de 26 de julio). Se aprobó la oferta de empleo público (Decreto 53/2023, de 17 de mayo). Educación: ordenación de las enseñanzas profesionales (Decreto 17/2023, de 15 de marzo), regulación a la atención educativa de las diferencias individuales (Decreto 23/2023, de 22 de marzo). Familia: regulación de los organismos de adopción internacional (Decreto 16/2023, de 1 de marzo). Medio ambiente: se aprobó el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid (Decreto 38/2023, de 19 de abril). Régimen local: se convocaron elecciones a entidades locales menores de la Comunidad de Madrid (Decreto 29/2023, de 3 de abril). Regulación económica: ordenación de los establecimientos hoteleros (Decreto 19/2023, de 15 de marzo), y de alojamiento de turismo rural (Decreto 48/2023, de 26 de abril). Sanidad: modifica el Decreto Regulador del Régimen Jurídico y Procedimiento de Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad de Madrid (Decreto 205/2023, de 19 de julio) Transporte: Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo (Decreto 271/2023, de 20 de diciembre).

Gráfico 14. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La Comunidad ha suscrito numerosos convenios de colaboración bilateral con el Estado, en materias competencia de diversos Ministerios. Madrid

ha participado también en dos convenios multilaterales con el Estado en materia de educación (Red de Información Educativa) y cooperación internacional (actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria). Se autorizaron tres convenios bilaterales con comunidades limítrofes: dos sobre transporte colectivo de viajeros con las dos Castillas y uno sobre atención sanitaria con Castilla y León.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad de Madrid llegó a acuerdos finales para evitar la interposición de recursos respecto a tres leyes de la Comunidad: Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; y Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid. Se declaró concluida la controversia mediante acuerdos interpretativos.

El Tribunal Constitucional ha desestimado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno y la Asamblea de la Comunidad de Madrid del precepto legal que crea el impuesto temporal sobre grandes fortunas como tributo directo, de naturaleza personal y complementario del impuesto sobre el patrimonio. Primero en la STC 149/2023, de 7 de noviembre, y más tarde en la STC 189/2023, de 12 de diciembre.

La Abogacía del Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (número 3133-2023) contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad. El precepto autonómico impugnado exigía la tramitación de un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la autorización judicial de actuaciones que afecten al derecho a la vida de las personas con discapacidad. El Tribunal Constitucional acordó primero mantener la suspensión de la ley (Auto 445/2023, de 27 de septiembre). Posteriormente, en la STC 146/2023, de 26 de octubre, declaró su nulidad por interferir en la competencia del Estado sobre legislación procesal.

El Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativo), en una Sentencia de 5 de julio (ECLI:ES:TS:2023:3042), ha desestimado el recurso de la Comunidad de Madrid contra el Real Decreto 243/2022, que regula la ordenación y las enseñanzas mínimas de la etapa de Bachillerato, aprobado por el Gobierno central como desarrollo de la nueva Ley educativa estatal (LOMLOE). El Gobierno regional denunciaba que el Real Decreto iba más allá de las cuestiones básicas y que contenía una regulación completa de los contenidos que asfixia la capacidad de la Comunidad Autónoma para elaborar el currículo. El Tribunal Supremo deduce que la norma estatal no es exhaustiva tomando como referencia el desarrollo que el ejecutivo autonómico ha hecho mediante el Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Go-

bierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato.

El ejecutivo regional ha recurrido ante el Tribunal Supremo el diseño del plan hidrológico del Tajo.

1. Actividad político-institucional

El año 2023 comenzó con una profunda remodelación del Gobierno regional por parte del presidente López Miras, de cara a finalizar la Legislatura y a afrontar la importante cita electoral del mes de mayo. Tras las muy complejas y conflictivas relaciones durante 2021 y 2022 con Ciudadanos y Vox -y con los disidentes de ambos partidos que todavía formaban parte del Ejecutivo- el presidente cesó a la consejera de Educación (Vox) y restó competencias y visibilidad a la vicepresidenta y a la consejera de Ciudadanos. Así, el 17 de enero de 2023 Víctor Javier Marín Navarro (PP) asumió la Consejería de Educación, añadiendo Formación Profesional y Empleo a sus competencias; Juan María Vázquez Rojas (PP) asumió la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación; Concepción Ruiz Caballero (PP) fue nombrada consejera de Política Social, Familias e Igualdad; Marcos Ortuño Soto (PP) sumó a Presidencia, Turismo y Deportes las competencias de Portavocía y poco después también las de Cultura; y Luis Alberto Marín González

En las elecciones autonómicas de mayo, el PP, que venía de perder en 2019 por primera vez en treinta años por menos de 500 votos y 1 escaño de diferencia, vuelve a ganar los comicios subiendo más de un 10% en porcentaje de voto (42,84%), absorbiendo la caída de Ciudadanos (que bajó del 12% al 1,52%), pasando de 16 a 21 escaños, a 2 de la mayoría absoluta. Subida muy notable a pesar de que Vox también duplicó sus resultados respecto de 2019, tanto en votos (17,72%) como en escaños (9). Caída muy importante del PSOE (pierde 6,83 % de voto y 4 escaños), que se queda en tan sólo 13 escaños y menos acusada de Podemos (pierde casi un 1%), que logra conservar los 2 escaños de la Legislatura anterior. No obtiene representación parlamentaria la agrupación cartagenerista MC-REG, al no superar por un muy poco la barrera electoral (2,94%).

Cuadro resumen de resultados:

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: REGIÓN DE MURCIA

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados Autonómicos (mayoría absoluta 23)	
Participación	66,5	+2,44		
Abstención	34,74	-1,15		
	% s/votantes		2023	2023-2019
PP	42,84	+10,48	21	+5
PSOE	25,60	-6,83	13	-4
Vox	17,72	+8,26	9	+5
Podemos	4,68	-0,87	2	=
Ciudadanos	1,52	-10,48	0	-6

Con este panorama parlamentario, el proceso de investidura se complicó mucho más de lo que *a priori* cabría haber esperado. López Miras insistía en formar gobierno en solitario con el apoyo externo de Vox, alegando que estaba sólo a 2 escaños de la mayoría absoluta. Por su parte, Vox ofrecía como única posibilidad de acuerdo un Gobierno en coalición, como en otras Comunidades Autónomas. En el mes de julio, un par de semanas antes de las elecciones generales, López Miras se presentó a la investidura sin un acuerdo con Vox, que impidió su acceso a la Presidencia de la Comunidad Autónoma tanto en primera como en segunda votación.

Las elecciones generales de 23 de julio ofrecieron los siguientes resultados en la circunscripción de Murcia: el PP deshizo el triple empate a 3 escaños de 2019 (Vox, PP, PSOE), alcanzando el cuarto escaño gracias a una notable subida del 15,18% (41,88%), al descenso de Vox en casi 6 puntos (22,18%), que perdía 1 escaño, y a la desaparición de Ciudadanos (ya sin representación en 2019 pero con un 7.5% del voto entonces). PSOE y Podemos (en 2023 ya integrado en Sumar) mantuvieron su porcentaje y representación.

Estos resultados de los comicios generales no resolvieron el problema. Al contrario, el pulso se mantuvo, como prueba el hecho de que, en el mes de agosto, la Diputación Permanente derogara un Decreto-ley del Gobierno regional sobre el Mar Menor, con los votos de la oposición y de Vox, acercando cada vez más la posibilidad de la repetición electoral. Finalmente, a tan sólo 6 días para que se pusiera en marcha el proceso de repetición electoral, el PP cedió y alcanzó con Vox un acuerdo de investidura y de Legislatura que incorporaba a Vox al Gobierno regional con las Consejerías de Fomento y de Seguridad, Interior y Emergencias (esta última con

rango de Vicepresidencia), pero sin las demandadas competencias en Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

De este modo, Fernando López Miras fue investido presidente con el voto favorable del PP y Vox (30 de 45 escaños) el 7 de septiembre de 2023. El presidente, que ya habría procedido unos meses antes a una renovación prácticamente completa su Ejecutivo, lo mantuvo con mínimos retoques. Quedó finalmente del siguiente modo:

- Fernando López Miras (presidente). PP. Repite.
- José Ángel Antelo Paredes (vicepresidente y consejero de Interior, Emergencias y Ordenación del Territorio). Vox. Nueva incorporación.
- Concepción Ruiz Caballero (consejera de Política Social, Familias e Igualdad). PP. Repite.
- Marcos Ortuño Soto (consejero de Presidencia, Portavocía y Acción Exterior) PP. Repite.
- Sara Rubira Martínez (consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca). PP. Nueva incorporación.
- Luis Alberto Marín González (consejero de Economía, Hacienda y Empresa). PP. Repite.
- Juan María Vázquez Rojas (consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor). PP. Repite.
- Carmen María Conesa Nieto (consejera de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes). PP. Nueva incorporación.
- Juan Manuel Pancorbo de la Torre (consejero de Fomento e Infraestructuras). Vox. Nueva incorporación.
- Víctor Javier Marín Navarro (consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo). PP. Repite.
- Juan José Pedreño Planes (consejero de Salud). PP. Repite.

2. Actividad normativa

Los años de tránsito entre legislaturas, esto es, los años en los que se celebran en mayo elecciones autonómicas, suelen ser ejercicios de muy numerosa producción normativa en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en el resto de autonomías. Por un lado, propiciada por la urgencia de no dejar cuestiones pendientes o evitar la caducidad de los procesos legislativos y, por otro, por el impulso propio del inicio de los nuevos períodos legislativos. Sin embargo, como se acaba de señalar, la inestabilidad institucional que caracterizó el final de la legislatura y las enormes dificultades para alcanzar un acuerdo de investidura han impedido una actividad

parlamentaria fluida, habiéndose aprobado únicamente cuatro leyes de la Asamblea Regional: tres de ellas antes del proceso electoral (una, además, tan sólo de mínima modificación de un texto anterior) y la cuarta ya el diciembre, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (que, esta vez sí, se aprobó en tiempo y forma). De este modo, por primera vez desde que en 2013 se incorporara la figura normativa del Decreto-ley autonómico al subordenamiento jurídico regional por reforma estatutaria, se han dictado tantas leyes de parlamento como normas del Ejecutivo con rango de ley.

Las leyes aprobadas por la Asamblea Regional son las siguientes:

- Ley 1/2023, de 23 de febrero, por la que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Región de Murcia. Prevé el reconocimiento de la condición de familia monoparental y el procedimiento de emisión y renovación del título correspondiente, que será expedido para todas las personas de la unidad familiar y tendrá validez en el ámbito territorial de la Región de Murcia. A estas familias monoparentales les serán de aplicación todos los beneficios previstos en la normativa regional para las familias numerosas de categoría general o de categoría especial, según corresponda.
- Ley 2/2023, de 5 de abril, de modificación de la Ley 4/2022, de 16 de junio, de Mecenazgo de la Región de Murcia y de modificación del Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos. Se da nueva redacción al art. 14.1 de la citada norma en los siguientes términos: “Los beneficiarios del crédito fiscal reconocido en aplicación del artículo anterior podrán imputar contra dicho crédito el pago de los impuestos propios, precios públicos y tasas gestionados directamente por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en los términos que se establezcan reglamentariamente, hasta agotar la totalidad del crédito fiscal reconocido”.
- Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia. Excluyendo de su ámbito las situaciones de emergencia declaradas de interés nacional y respetando la atribución de competencias que la legislación básica estatal hace en favor de las Administraciones Locales en esta materia, la norma autonómica establece y regula de forma completa el Sistema de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, determinando los derechos y deberes de los ciudadanos en estas situaciones; definiendo y configurando las distintas acciones de anticipación, prevención, planificación, intervención y recuperación; organizando y estructurando las funciones que corresponden a cada una de las Administraciones actuantes; regulando el Centro de Coordinación de Emergencias 112 de la Región de Murcia, así como el Mapa de Riesgos de Protección Civil, mapa carto-

gráfico oficial para señalar, describir, calificar y localizar los riesgos más relevantes en el ámbito autonómico; y estableciendo un régimen de infracciones y sanciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley.

- Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2024 ascienden a un total de 7.708,14 millones de euros, lo que representa un aumento del 0,63% respecto al ejercicio 2023.

La previsión de ingresos no financieros para 2024 sube un 8,49% respecto al ejercicio anterior, hasta una cifra de 6.226,55 millones de euros. Este importante incremento se centra en los ingresos del Sistema de Financiación Autonómica, que crecen 675,34 millones de euros, un 16,28% respecto a 2023. En cambio, las ayudas procedentes de la Unión Europea descienden un 48,1%, debido fundamentalmente a la práctica desaparición de los ingresos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Por otro lado, los gastos no financieros aumentan en 2024 un 9,4%, alcanzando la cifra de 6.482,4 millones de euros. Esta variación se debe al incremento de un 16,2% de los gastos de funcionamiento y al incremento del 8% de las transferencias corrientes. Por su parte, las actuaciones inversoras disminuyen un 17% y las actuaciones de “Servicio de la deuda y otros financieros”, lo hace en un 22%.

Para definir el límite de deuda nueva en 2024 se ha considerado un importe equivalente al importe de la financiación de la tasa de referencia de déficit autonómico más la cuota anual correspondiente a la devolución al Estado de las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009 del sistema de financiación autonómico. Este importe ascendería a 148.680.542, pudiendo reducirse o ampliarse esta cifra a lo largo del ejercicio, tanto por las variaciones en la estimación del PIB regional de 2024 como por la aplicación de las normas y acuerdos sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Dos terceras de nuestro presupuesto regional se dedican a políticas de carácter social, con un crecimiento del 8%, lo que representa en términos absolutos un aumento de 379,74 millones € respecto al ejercicio anterior. Destacan especialmente “Sanidad” (con un peso del 30,9% sobre el total del presupuesto) y “Educación” (25,48%). Entre las dos representan el 56,38% de todo el presupuesto regional. Las aportaciones, sobre todo las de carácter corriente, al Servicio Murciano de Salud explican por qué el presupuesto relativo a sanidad alcanza los 2.381,87 millones €, con un incremento del 7,46%. En cuanto a la política educativa, segunda en importancia en términos cuantitativos, cuenta con un montante en 2024 de 1.963,85 millones €, con un crecimiento respecto al ejercicio anterior del 10,38%. Hay que señalar también los recursos destinados a la política de servicios sociales y promoción social. A esta política de gasto se destinan en 2024 un

total de 558,53 millones €, un 7,01% más que en 2023. Las actuaciones cuantitativamente más relevantes dentro de los distintos ámbitos de actuación existentes en materia de bienestar social se concentran en los programas: 313F “Personas con discapacidad y otros colectivos” (163,14 millones €, el 64,65% de los cuales va destinado a la suscripción de conciertos para la atención a este colectivo, en especial los relativos a estancias diurnas); 313G “Personas mayores” (153,83 millones €, de los que el 61,57% se presupuestan en conciertos para la prestación de este tipo de servicios); y 314C “Pensiones, ayudas y subvenciones” (90,58 millones €), que dedica 65,3 millones € a prestaciones económicas de la Ley de Dependencia y 12,1 millones a la Renta Básica de Inserción).

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, el Gobierno autonómico ha dictado los siguientes Decretos-leyes:

- Decreto-ley 1/2023, de 5 de abril, por el que se regula la eliminación excepcional de restos vegetales generados en explotaciones agrícolas, mediante quema controlada in situ, como medida fitosanitaria para evitar la proliferación y dispersión de organismos nocivos de la Región de Murcia, así como su aplicación a las pequeñas y microexplotaciones agrarias. La ley estatal 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, modificó el art. 27 de la Ley/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que dispensa la aplicación de dicha regulación a las pequeñas y a las microexplotaciones agrarias, pero no concretó una definición de qué entender por tales. Este Decreto-ley regional procede a dar respuesta a ese interrogante, si bien no se justifica de modo explícito y suficiente en la Exposición de Motivos de la norma la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad. El texto normativo, además de establecer el procedimiento de autorización individualizada de quema *in situ* de restos vegetales, define las citadas categorías del siguiente modo: se considera microexplotación aquella cuya superficie máxima para cada uno de los grupos de cultivos frutales de hueso, frutales de pepita, cítricos, frutos secos, olivos, vid, uva de mesa, arroz, hortalizas al aire libre e invernadero, sea de hasta 0.5 hectáreas, así como los ejemplares aislados de palmeras; se considera *pequeña explotación* aquella de los referidos cultivos cuya superficie alcance como máximo 10 hectáreas en regadío y 30 hectáreas en secano.
- Decreto-ley 2/2023, de 5 de abril, de modificación de la Ley 7/1995, de 31 de abril, de fauna silvestre, caza y pesca fluvial, cuyo artículo único adiciona un nuevo apartado 3 al art. 31 para habilitar al titular de la Consejería con competencias en materia de medio natural a delimitar las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas, con el fin de desarrollar la protección de la Avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión. Admite el Ejecutivo

regional en la Exposición de Motivos de la norma que la modificación de estas áreas prioritarias de protección debería articularse, de acuerdo con el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, mediante la aprobación del correspondiente Decreto de Consejo de Gobierno, en cuanto titular de la potestad reglamentaria, que unificara las zonas de protección previstas en la Orden de 8 de febrero de 2011, como en el Decreto 89/2012, de 28 de junio. Sin embargo, ello supondría una demora de cara a alcanzar los objetivos propuestos, conectados a la tramitación de las subvenciones para la financiación de la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, financiadas a cargo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, fondos europeos del Programa LIFE (proyecto LIFE06NAT/E/000214), en la convocatoria de 2023. De ahí la urgencia en la adopción de la medida.

- Decreto-ley 4/2023, de 23 de noviembre, de medidas urgentes en materia de régimen sancionador de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales o extraordinarias y de establecimientos públicos, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Viene a completar la regulación establecida en la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la Reactivación de la Actividad Empresarial y del Empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas y en la posterior Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad. Ninguna de esas normas tipificaba como infracción la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales o extraordinarias sin título habilitante, excediendo sus límites o quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad competente. En la Exposición de Motivos se defiende que resulta necesario disponer de forma inmediata de un marco legal que aporte seguridad jurídica en esta materia. El Título Preliminar señala el objeto de la norma y diversas definiciones para la interpretación de su contenido. El Título I regula el régimen de inspección, concretando la competencia de la actividad inspectora y el deber de levantar acta. Finalmente, el Título II establece el régimen sancionador.
- Decreto-ley 3/2023, de 3 de agosto, por el que se modifica la Ley 3/de 2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Modificaba el área de exclusión temporal de nuevos desarrollos urbanísticos (arts. 15 y 16 de la citada Ley). Fue derogado el 1 de septiembre de 2023 por la Diputación Permanente de la Asamblea Regional, en el contexto de las difíciles negociaciones PP-Vox para la investidura del presidente de la Comunidad Autónoma antes aludidas.

Del ámbito estrictamente reglamentario cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos:

- Decreto n.º 158/2023, de 25 de mayo, por el que se modifica el Decreto n.º 12/2015, de 13 de febrero, por el que se establecen las condiciones de implantación de la formación profesional básica y currículo de trece ciclos formativos de estas enseñanzas y se establece la organización de los programas formativos profesionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Decreto n.º 439/2023, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración Pública de la Región de Murcia correspondiente al año 2023.
- Decreto n.º 441/2023, de 21 de diciembre, sobre promoción profesional del empleado público para el año 2023.

Gráfico 15. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Es este año 2023, como es habitual, no se ha firmado ningún convenio de colaboración ni acuerdo de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Además, siguiendo la tendencia a la baja de los últimos años, el número de convenios suscritos con la Administración General del Estado ha sido bastante escaso, si se compara con otras Comunidades Autónomas. Tan sólo se han firmado tres:

- Convenio entre el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad, para la incorporación de sus unidades competentes al sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (sistema *VioGén*).
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la violencia de género, y la Comunidad

Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad, para promover en su ámbito territorial la sensibilización y concienciación social contra la violencia de género en el marco de la iniciativa “Empresas por una sociedad libre de violencia de género”.

- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y CRAMBO S.A., para apoyar la explotación didáctica de los espacios educativos según el modelo de proyecto “Aula de Futuro” y la adhesión de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, según el Anexo I del citado convenio.

Por lo que hace a la conflictividad jurídico-constitucional, 2023 ha arrojado el siguiente balance:

- STC 126/2023, de 27 de septiembre, desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad 3839-2022 interpuesto por el presidente del Gobierno contra la nueva redacción que el Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto, dio a los arts. 33.1, 34.1 y 34.2 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Entiende el Tribunal que la definición por parte del Ejecutivo autonómico de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificó la aprobación del Decreto-ley autonómico fue explícita y razonada, no tratándose sólo de fórmulas rituales o genéricas, sino de referencias precisas a la concreta coyuntura medioambiental que exigía una respuesta rápida: la situación crítica del estado ecológico del Mar Menor, agravada por el importante episodio de hipoxia iniciado el 16 de agosto de ese año. Existía también, a juicio del Tribunal, evidente conexión de sentido entre las medidas objeto de impugnación, de aplicación inmediata y dirigidas a aclarar determinados extremos de carácter técnico-procedimental de la regulación preexistente, y el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, configurados como una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario.
- STC 190/2023, de 12 de diciembre, desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad 1993-2023 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea un impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. La sentencia cuenta con un voto particular de cuatro magistrados (Enriquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño), que entienden que la norma recurrida vulnera la autonomía y política financiera de las Co-

munidades Autónomas, garantizada por la Constitución (arts. 2, 137, 156.1 y 157.3), al neutralizar la defensa de los intereses respectivos en el ejercicio de las competencias propias; que la forma de aprobación de la norma recurrida supone un neto menosprecio al principio democrático, a los derechos de representación política de las minorías y al principio de legalidad tributaria (arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 87.1 CE), al haberse introducido mediante enmienda que no guardaba la conexión mínima de homogeneidad exigible con la proposición de ley que dio lugar a la Ley 38/2022, de 27 de diciembre; y que, además, se vulnera el principio de seguridad jurídica reconocido por el art. 9.3 CE, y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos que de él se deriva, por la sorpresiva aplicación del impuesto impugnado.

- Con idéntica fecha, 25 de septiembre de 2023, las SSTC 118/2023 y 120/2023 han desestimado los recursos de amparo promovidos, respectivamente, por la Asociación de Emplazamientos y Comunicaciones Nueva Esperanza y Logondi Comunicación S.L., respecto de las resoluciones de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Región de Murcia que rechazaron sus solicitudes de convocatoria de concurso público para la adjudicación de licencias disponibles de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora digital terrestre de ámbito local.

Martín María Razquin Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1. Actividad político-institucional

El año 2023 se ha caracterizado por ser un año electoral: elecciones autonómicas, elecciones generales, elecciones municipales y elecciones concejiles. No obstante, sí que ha existido una continuidad, dado que el Gobierno de Navarra sigue presidido por la Sra. Chivite, que repite mandato como presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, con los mismos apoyos que en la anterior legislatura.

1.1. Elecciones autonómicas y nuevo Gobierno de Navarra

Las elecciones al Parlamento de Navarra del 28 de mayo han mantenido los anteriores bloques políticos, a pesar de los notables cambios producidos, en especial, por el fin de la coalición Navarra Suma. La campaña electoral ha estado polarizada más por los asuntos nacionales que por los forales. Y la abstención ha subido del 27,81 % de 2019 al 35,55 % de 2023. El partido vencedor de estas elecciones ha sido UPN que ha conseguido 15 escaños. El PSN-PSOE se ha mantenido con 11 escaños. Como tercera fuerza política, aparece EH Bildu que sube de 7 a 9 escaños. En cambio, Geroa Bai ha sufrido un retroceso al bajar de 7 a 9 escaños. El PP consigue 3 escaños. Contigo Zurekin, en cuanto heredera de Podemos e Izquierda Unida, mantiene sus 3 escaños. Vox entra por vez primera en el Parlamento de Navarra con 2 escaños.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: Comunidad Foral de Navarra

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	64,44%	-7,74%		
Abstención	35,55%	7,74%		
	% s/votantes		2023	2023-19
UPN	28%	+28%	15	+15
PSN-PSOE	20,68%	+0,5%	11	

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: Comunidad Foral de Navarra

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
	<i>% s/votantes</i>		<i>2023</i>	<i>2023-19</i>
EH Bildu	17,13%	+2,59%	9	+2
Geroa Bai	13,23%	-4,09%	7	-2
PPN	7,28%	+7,28%	3	
Contigo Zurekin	6,09%	+6,09%	3	
Vox	4,30%	+3%	2	+2

Datos: <https://elecciones2023.navarra.es/es/resultados/0/0/90>

La constitución del nuevo Gobierno se pospuso hasta después de la celebración de las elecciones generales del 23 de julio. Así la sesión de investidura se celebró los días 14 y 15 de agosto, y la Sra. Chivite fue elegida presidenta en segunda votación con 21 votos a favor (PSN-PSOE, Geroa Bai y Contigo-Zurekin), 20 en contra (UPN, PP y Vox) y 9 abstenciones (Bildu).

Desde el primer momento la Sra. Chivite ha apostado por repetir el gobierno de coalición de la anterior legislatura, entre PSN-PSOE, Geroa Bai y Contigo Zurekin (21 votos). Y de nuevo ha tenido que contar con la abstención de EH Bildu para ser investida, con el nuevo dato de que este partido tiene ahora 9 escaños, y está por encima de Geroa Bai, lo que le ha dado un mayor peso político. Se produjeron algunos escarceos entre PSN-PSOE y Geroa Bai en orden al reajuste del reparto de los Departamentos, que finalmente se ha mantenido en igual número al de la legislatura anterior, es decir, trece Departamentos: ocho consejeros del PSN-PSOE, cuatro de Geroa Bai y uno de Contigo Zurekin. Se han creado tres vicepresidencias, ocupadas, la primera de ellas por el Sr. Taberna del PSN-PSOE, la segunda por la Sra. Ollo de Geroa Bai y la tercera por la Sra. Alfaro de Contigo Zurekin, lo que ha supuesto el incremento de una vicepresidencia. La presidencia del Parlamento ha correspondido al Sr. Hualde de Geroa Bai.

1.2. Elecciones generales

Las elecciones generales del 23 de julio han sido muy diferentes a las de 2019 puesto que los tres partidos políticos que se agruparon como Navarra Suma, ahora han concurrido en solitario. Al final, a pesar de los contactos de última hora entre UPN y PP, ambos partidos no se han puesto de acuerdo sobre las listas electorales y han concurrido separadamente.

El resultado electoral ha sido el siguiente: dos diputados para PSOE, un diputado para EH Bildu, un diputado para el PP y el quinto diputado para UPN. Estos resultados muestran que el PSOE ha sido el gran beneficiado de la ruptura de la coalición de derechas y de la pérdida del escaño de Podemos,

que ahora no ha podido consolidar Sumar. Por otra parte, EH Bildu gana fuerza al quedar como segunda fuerza política y UPN la pierde al quedar en último lugar, detrás del PP.

La división de la coalición Navarra Suma se ha puesto aún más en evidencia en los resultados del Senado, donde el PSOE ha obtenido tres senadores por uno de UPN, que a pesar de ser la cuarta fuerza política en el Congreso ha obtenido un senador en detrimento de EH Bildu.

1.3. Elecciones municipales

Las elecciones municipales han supuesto una renovación de los resultados de 2019, puesto que UPN ha conseguido mayorías, aunque no absolutas salvo en Tudela, en los municipios más relevantes de Navarra (Pamplona, Tudela, Estella, Barañain, Valle de Egües). La falta de apoyo del PSN a las candidaturas de EH Bildu ha provocado que las alcaldías de estas ciudades hayan recaído en representantes de UPN, como lista más votada. Sin embargo, en el mes de diciembre se ha presentado una moción de censura en el ayuntamiento de Pamplona que ha provocado la sustitución de su alcaldesa Sr. Ibarrola de UPN por el Sr. Asirón de EH Bildu, que ahora sí ha contado con los votos a favor del PSN, hecho que se ha convertido en una noticia de alcance más allá de la ciudad y de Navarra.

1.4. Situación política de máxima crispación

La crispación ya muy elevada a comienzos de año ha ido aumentando hasta alcanzar su culmen en el mes de diciembre, con el anuncio y posterior aprobación de la moción de censura en el ayuntamiento de Pamplona.

La crispación en la anterior legislatura era el eco de la existente a nivel nacional, dado que reflejaba el apoyo de Bildu al Gobierno del Sr. Sánchez, con consecuencias para Navarra. Y así, por ejemplo, las transferencias en materia de tráfico, largamente instadas, fueron de nuevo objeto de gran polémica.

Las elecciones autonómicas supusieron una repetición del gobierno anterior, dando mayor poder a Bildu por su ascenso electoral, que facilitó la investidura de la Sra. Chivite con su abstención. Además, dicho poder se vio incrementado desde el momento en que el Sr. Sánchez fue investido presidente del Gobierno de España con el voto a favor de Bildu y precisa de sus votos para la estabilidad gubernamental.

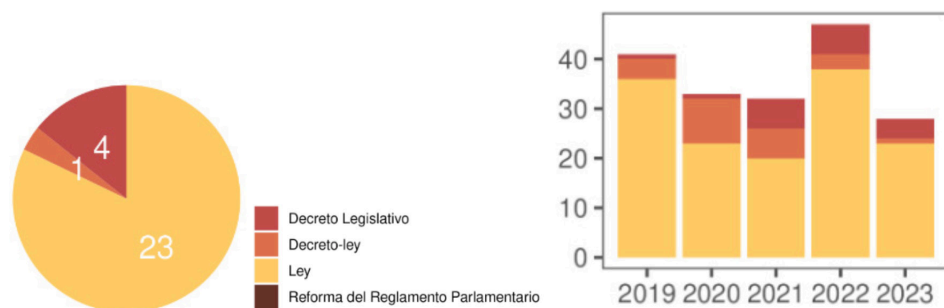
La moción de censura municipal generó no sólo debates políticos sino también manifestaciones públicas, en las que participó el líder del PP Sr. Núñez Feijóo que se trasladó a Pamplona a tal fin, e incluso planteó dicha cuestión al Sr. Sánchez en su entrevista en el Congreso de los Diputados.

A raíz de ello, el nivel de bronca política subió a un tono superlativo. Además, UPN adoptó el acuerdo de no colaborar con el PSN-PSOE y retiró su apoyo a la Ley Foral de medidas tributarias que deflataba la tarifa del IRPF, y

asimismo anunció la creación de una nueva Asociación de Municipios, acordando su separación de la actual, la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

No cabe dejar de lado que, en la nueva situación política estatal, se ha incrementado la influencia del PSN-PSOE, dado que el diputado navarro Sr. Cerdán es Secretario de Organización del PSOE y persona de confianza del presidente Sánchez, la presidenta Sra. Chivite ha aumentado su poder político, dado que permanece como una de las pocas presidencias autonómicas gobernadas por el PSOE, y así la concejal socialista del ayuntamiento de Pamplona Sra. Saiz ha sido nombrada ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el consejero del Gobierno de Navarra Sr. Cigudosa ha sido nombrado Secretario de Estado de Ciencia, Innovación y Universidades. Este último nombramiento ha exigido el recambio de titular en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra que ha pasado a ser liderado por la Sra. Fanlo.

2. Actividad normativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

2.1. Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2023 es de 23 leyes forales, claramente inferior al del año anterior (38). También se ha aprobado el Decreto-ley Foral 1/2023, de 24 de abril, de suplemento de crédito en varios departamentos del Gobierno de Navarra, el Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de mayo, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y cuatro Decretos Forales legislativos de armonización tributaria.

Se ha aprobado una sola ley foral de mayoría absoluta: la Ley Foral 2/2023, de 6 de febrero, que modifica la letra d) del art. 193.2 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, con el fin de ampliar el concepto de sociedad pública local.

En materia de presupuestos, no se ha aprobado la ley foral de presupuestos generales de Navarra para el año 2024 dado que el año 2023 ha sido un

año electoral y de constitución del nuevo Gobierno de Navarra. Queda pendiente para el próximo año.

La Ley Foral más relevante en materia financiera y tributaria ha sido la Ley Foral 22/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueban modificaciones de las leyes reguladoras de diversos tributos. La modificación principal se inserta dentro del IRPF, puesto que se deflacta la tarifa aplicable a la base liquidable general en un 4% para 2023 y un 3% para 2024. Además, se incrementan en un 3% los mínimos personales tanto para 2023 como para 2024. También se contemplan diversas disposiciones en materia de vivienda, principalmente en orden a promover su alquiler. Dentro del Impuesto de Sociedades, la modificación más relevante es que se completa la transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, de 12 de julio, sobre normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior. Respecto de la Ley Foral General Tributaria se ha adicionado un nuevo supuesto de infracción grave con una sanción mínima de 20.000 euros para el obligado tributario que niegue o impida indebidamente la entrada o permanencia en fincas o locales de los funcionarios de la Administración tributaria.

En materia de tributos ambientales, la Ley Foral 14/2023, de 5 de abril, crea el Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables, como un tributo de naturaleza indirecta y de carácter ambiental, dado que su finalidad es la de prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como fomentar el reciclado de los residuos plásticos. Se fija el tipo impositivo de 0,45 euros por kilogramo.

Por su parte, la Ley Foral 17/2023, de 26 de octubre, introduce cuatro modificaciones en las disposiciones adicionales de la Ley Foral General Tributaria en orden a adecuarse a la normativa europea sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.

Varias leyes forales han realizado modificaciones presupuestarias: Ley Foral 15/2023, de 5 de abril, de suplemento de crédito para el Departamento de Cohesión Territorial en orden a efectuar una aportación al transporte público de la comarca de Pamplona y una transferencia al Ayuntamiento de Petilla de Aragón; Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, que aprueba un crédito extraordinario con diversas finalidades (y además introduce otros aspectos); Ley Foral 19/2023, de 14 de noviembre, de crédito extraordinario para pago de las subvenciones electorales; y Ley Foral 20/2023, de 23 de noviembre, de crédito extraordinario para aportación fundacional a la Fundación CENER. También, el Decreto-ley Foral 1/2023, de 24 de abril, aprueba un suplemento de crédito para varios Departamentos del Gobierno de Navarra. Por último, la Ley Foral 23/2023, de 16 de diciembre, autoriza a SODENA a conceder un préstamo a la empresa Sunsundegui S.A. Asimismo, mediante la Ley Foral 1/2023, de 6 de febrero, se aprobaron las Cuentas Generales de Navarra del año 2021.

La Administración local ha visto modificada su Ley Foral reguladora por la Ley Foral 2/2023, de 6 de febrero, limitada al art. 193.3 letra d). Asimismo, la Ley Foral 6/2023, de 9 de marzo, procede a autorizar la desafectación de unos terrenos comunales del Concejo de Sagaseta. Y la Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, regula el Fondo extraordinario por el incremento de los costes energéticos en las entidades locales, que supone una aportación adicional al Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra (art. 3).

La materia de derechos sociales, entendida en un sentido amplio, es la que ha sido objeto de una regulación legal más amplia y novedosa. La Ley Foral más relevante es la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, que persigue la lucha contra el racismo y la xenofobia. Supone la culminación normativa de diversos planes y estrategias generales y particulares (pueblo gitano) que se han ido adoptando en Navarra. Y constituye un complemento de la regulación estatal, la Ley 15/2022, de 12 de junio, integral para la igualdad de trato y no discriminación. Siguiendo la estela del Plan de Acción de la Unión Europea Antirracismo para 2020-2025 adopta una perspectiva intersectorial por entender que los marcadores de las diferencias sociales se cruzan entre ellos. Su regulación más destacada se contiene en su Título I que desarrolla, en primer lugar, los mecanismos para la prevención del racismo y la xenofobia, con referencias concretas, por ejemplo, a la contratación pública y a las subvenciones, y con la creación del Consejo Navarro para la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia. Seguidamente se relacionan las políticas públicas para prevenir y combatir el racismo y la xenofobia, detallándose diversos ámbitos: educación, trabajo y empleo, salud, vivienda, servicios sociales, seguridad, protección civil y emergencias, comunicación y redes sociales, deporte, ocio y tiempo libre y finalmente en el ámbito de la cultura. En tercer lugar, enumera los mecanismos de protección frente al racismo y la xenofobia entre los que destacan, la actuación de oficio, la inversión de la carga de la prueba o la protección frente a las represalias.

Por su parte, la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo, regula la justicia restaurativa, la mediación y las prácticas restaurativas comunitarias. El objeto de esta Ley Foral es promover la resolución pacífica de conflictos, entendiendo que la justicia restaurativa y la mediación forman parte del servicio público de justicia. El Título I regula el Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra como un servicio público de apoyo a las víctimas, enfatizando las garantías de servicio público y de calidad. El Título II regula el fomento a la mediación, donde destacan la creación de un Registro de Mediación de Navarra, de carácter voluntario, y el Sello de Calidad en Mediación. El Título III se dedica a las prácticas restaurativas comunitarias, fuera del proceso judicial y sin efectos jurídicos vinculantes. Por último, el Título IV establece las disposiciones sobre organización administrativa, creándose dentro del Consejo Navarro de Justicia-Nafarroako Justizia Kontseilua tres grupos de trabajo: Comisión de Justicia Restaurativa, Comisión de mediación, y Comisión de prácticas comunitarias.

En tercer lugar, la Ley Foral 3/2023, de 22 de febrero, se refiere a la ciudadanía navarra en el exterior. Pretende mantener los vínculos, e incluso fomentar el retorno de la ciudadanía navarra que se encuentra fuera de Navarra. Establece dos niveles: a) el individual, de la ciudadanía navarra, ocupándose de definirla, de forma amplia, en su art. 2, y de señalar sus derechos y deberes (art. 6); y b) el colectivo, de las Comunidades navarras en el exterior, para las que se establecen los requisitos para su reconocimiento, la constitución de federaciones, el Registro Oficial como tales, y se crea el Consejo de Comunidades Navarras.

La Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, incorpora una nueva disposición adicional 12ª a la Ley Foral de Servicios Sociales en orden a regular la historia social única de Navarra y el tratamiento de datos en este ámbito.

En el ámbito del Derecho Civil, se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley Foral de Fundaciones y mecenazgo, mediante Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de marzo.

En materia organizativa, la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, regula el Consejo de Medio Ambiente. Modifica su composición dando entrada a representantes de los grupos parlamentarios y de otras entidades o asociaciones, y asimismo incorpora la paridad de género. Por otra parte, se integran en el mismo diversas Comisiones Asesoras existentes (art. 15): Forestal, de Caza, de Pesca, de Biodiversidad, de Economía Circular, y de Cambio Climático.

La Ley Foral 18/2023, de 26 de octubre, modifica la Ley Foral de Estadística de Navarra, para dejar abierta la adscripción del Instituto de Estadística de Navarra a cualquier Departamento del Gobierno de Navarra.

Por su parte la Ley Foral 11/2023, de 29 de marzo, modifica las retribuciones del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, mejorando el sistema retributivo de este personal.

En cuarto lugar, la Ley Foral 12/2023, de 29 de marzo, modifica diversos preceptos del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, a fin de incorporar las mejoras en las condiciones de trabajo pactadas con las organizaciones sindicales. Afectan, por ejemplo, al grado, a la excedencia voluntaria, o a la concesión de días adicionales de vacaciones en razón de la antigüedad.

Finalmente, la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, modifica la normativa sobre protección civil, sobre todo en aspectos organizativos y de personal.

En materia de medio ambiente, procede recordar la modificación organizativa que se ha efectuado en el Consejo de Medio Ambiente en virtud de la Ley Foral 9/2023, y asimismo la Ley Foral 14/2023, por la que se crea el Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

La Ley 21/2023, de 26 de diciembre, regula la gestión piscícola. Dicha Ley Foral pretende separar la regulación única que se contenía anteriormente en la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra. Por tanto, deroga la parte que la Ley Foral de 2005 dedicaba a la pesca y limita su contenido a la caza, a cuyo efecto modifica diversas disposiciones sobre caza y deroga las relativas a la pesca. Persigue la protección de los recursos piscícolas, bajo el principio básico de la sostenibilidad del recurso.

La Ley Foral 10/2023, de 22 de marzo, sobre sanidad animal tiene como objeto imponer límites en cuanto a la ubicación y diseño de los establecimientos ganaderos, siendo a tal fin determinante su Anexo I que fija la capacidad productiva máxima de las explotaciones ganaderas. Por ello, se modifica asimismo la tipificación de las infracciones por exceso de estos límites.

La agricultura ha visto aparecer una nueva regulación mediante la Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, dedicada a la comercialización de productos agroalimentarios. Profundiza en la venta de cercanía o de proximidad, que recibe la denominación de canales cortos de comercialización, de modo de acercar la venta de productos agroalimentarios desde su productor al consumidor final, no pudiendo existir, en su caso, más que una persona intermediaria. Se crea un Registro a tal efecto y se contempla la utilización de un logotipo de identificación.

La vivienda ha recibido modificaciones legales mediante la Ley Foral 7/2023, de 9 de marzo, centradas en el arrendamiento, singularmente en el arrendamiento protegido, e incluso potenciando la adquisición de viviendas o promociones para destinarlas a arrendamiento asequible. Las novedades principales se efectúan por medio de la modificación y adición de varias disposiciones adicionales que detallan diversas actuaciones con estos objetivos.

2.2. *Actividad reglamentaria*

La normativa reglamentaria principal del año 2023 ha sido la organizativa referida a la nueva estructura departamental, a raíz de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra tras las elecciones de mayo de 2023.

Por otra parte, el Decreto Foral 217/2023, de 11 de octubre, ha creado la Oficina de Análisis y Prospección, como un organismo autónomo. Y en la legislatura anterior el Decreto Foral 14/2023, de 1 de marzo, aprobó el Reglamento de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción; el Decreto Foral 31/2023, de 22 de marzo, aprobó el Reglamento del Consejo Navarro de Participación Ciudadana; y el Decreto Foral 53/2023, de 21 de junio, dispuso la composición, organización y funciones del Consejo de la Juventud de Navarra.

También cabe resaltar, dada la problemática conflictiva que se vivió con la Policía Foral, la aprobación del Decreto Foral 227/2023, de 25 de octubre, sobre jornadas, horarios y retribuciones.

Por el contrario, los reglamentos sobre ámbitos materiales han sido escasos, siendo los más significativos, los siguientes: Decreto Foral 3/2023, de 25 de enero, que regula el registro de Asociaciones de Navarra y sus procedimientos; Decreto Foral 12/2023, de 22 de febrero, por el que se regula la atención farmacéutica en centros socio-sanitarios; Decreto Foral 13/2023, de 22 de marzo, sobre producción agraria ecológica; y Decreto Foral 280/2023, de 28 de noviembre, sobre nuevos umbrales en la contratación pública.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Lo más destacado ha sido la transferencia de competencias en materia de tráfico a Navarra, que ha sido objeto de gran crítica por la oposición parlamentaria puesto que denuncian que supone la desaparición de la Guardia Civil en Navarra, mediante el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

De nuevo en 2023 se ha procedido a la modificación del Convenio Económico, que se plasma en la Ley 8/2023, de 3 de abril. La modificación se centra en la introducción del nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, que ha sido objeto de la Ley Foral 14/2023, así como en el Impuesto complementario del Impuesto de Patrimonio de solidaridad de grandes fortunas. Además, mediante el Real Decreto 1126/2023, de 19 de diciembre, se ha modificado el Reglamento de la Junta Arbitral del Convenio Económico.

En la Junta de Cooperación se ha logrado Acuerdo, con fecha 28 de diciembre de 2022, en relación con la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, a fin de evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado, en el que el Gobierno de Navarra se compromete a promover diversas modificaciones legislativas. También se iniciaron conversaciones en relación con la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, que modificó diversos preceptos de la Ley Foral de Contratos Públicos. Finalmente, el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos incisos de la citada disposición final segunda.

En cuanto a sentencias de interés cabe citar varias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Por una parte, las sentencias desestimatorias de los recursos interpuestos por diversos centros privados contra la resolución del Gobierno de Navarra de extinción del concierto por no implantar la educación mixta, tomando como base la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOMCE (entre otras, Sentencia de 22 de octubre de 2023). Por otra, la sentencia de 12 de diciembre de 2023, confirma la anulación de la resolución municipal de rotulación de la plaza de la Constitución de Pamplona, por no respetar el formato bilingüe de castellano y euskera.

1. Actividad político-institucional

La mayoría absoluta que respalda en el Parlamento al Gobierno de coalición entre el PNV y el PSE ha seguido asegurando la tranquilidad política en el último año completo de la legislatura, antes de unas elecciones que se prevén para el mes de abril de 2024. Un año, por tanto, con ambiente de conclusión de legislatura.

En cualquier caso, la celebración en mayo de las elecciones locales –que en la Comunidad Autónoma del País Vasco son, también, elecciones a Juntas Generales de los Territorios Históricos, que determinan los gobiernos de las Diputaciones Forales- y de las elecciones generales en julio marcaron, ciertamente, el desarrollo político del año. En las elecciones municipales, en las que hubo un 60'15% de participación (39'85% de abstención), en cómputo global el PNV obtuvo el mayor porcentaje de votos (31'69%), seguido de EH Bildu (29'21%), PSE (16'21%) y PP (8'36%). La distribución del voto y la existencia de un elevado número de municipios, muchos de ellos de pequeñas dimensiones, ha supuesto que EH Bildu logre un elevado número de concejalías y, también, de alcaldías, especialmente en Gipuzkoa, en mayor número que el PNV, incluso en localidades de más de 10.000 habitantes; las tres capitales de provincia, sin embargo, quedan en manos del PNV (Bilbao y San Sebastián) y del PSE (Vitoria), gracias, salvo en Bilbao, al apoyo del PP.

En las Juntas Generales, con un porcentaje sustancialmente similar de participación, en Álava el PNV quedó en primer lugar (25'90%; 15 representantes), seguido de EH Bildu (25'05%; 14 representantes), PSE (18'52%, 9 representantes), PP (16'98%; 9 representantes), Podemos (6'97%; 3 representantes) y Vox (3'03%; 1 representante). Se constituyó un gobierno (Diputación Foral) de coalición entre PNV y PSE, en minoría, presidido (Diputado General) por Ramiro González Vicente (PNV). En Bizkaia, el PNV quedó, igualmente, en primer lugar (38'28%; 23 representantes), seguido por EH Bildu (24'88%; 15 representantes), PSE (15'84%; 8 representantes), PP (8'21%; 3 representantes) y Podemos (7'25%; 2 representantes). Se constituyó un gobierno de coalición PNV-PSE, con mayoría absoluta en las Juntas, presidido por Elixabete Etxanobe Landejuela (PNV). En Gipuzkoa, EH Bildu quedó en primer lugar (36'64%; 22 representantes), seguido del PNV (32'05%; 17 representantes), PSE (15'68%; 7 representantes), Podemos

(6'47%; 2 representantes) y PP (6'25%; 3 representantes). Se constituyó un gobierno de coalición entre PNV y PSE, minoritario, siendo elegida Diputada general Eider Mendoza Larrañaga (PNV), con el voto favorable de un representante del PP, que permitió romper el empate a 24 votos entre PNV-PSE, por una parte, y EH Bildu-Podemos, por otra.

Los resultados en las elecciones generales del mes de julio (Congreso), en las que participó el 65'08% (34'92% de abstención), el PSOE obtuvo el 25'27% (5 escaños: 1 en Álava, 2 en Bizkaia y 2 en Gipuzkoa), seguido por el PNV, con el 24% (5 escaños: 1 en Álava, 2 en Bizkaia y 2 en Gipuzkoa); EH Bildu obtuvo el 23'90% (5 escaños: 1 en Álava, 2 en Bizkaia y 2 en Gipuzkoa), el PP el 11'55% (2 escaños: 1 en Álava y 1 en Bizkaia) y Sumar el 11'10% (1 escaño en Bizkaia). Se confirman dos elementos, conectados entre sí: la mayor participación en las elecciones generales respecto a autonómicas y locales/forales; el diferente comportamiento de una parte significativa del electorado según el tipo de elección. Y destacan, por una parte, el desgaste electoral del PNV y el crecimiento sostenido de EH Bildu; y, por otra, la agudización del diferente mapa electoral en cada una de las provincias o Territorios Históricos: fragmentación extrema en Álava, fortaleza del tándem PNV/PSOE en Bizkaia, que suman más del 50% de los votos, y el creciente fortalecimiento de EH Bildu en Gipuzkoa (que obtuvo el 31'15% de los votos) y el consiguiente debilitamiento del PNV (que obtuvo el 22'58% de los votos en la provincia, frente al 23'29% del PSOE).

Vinculado a la realización de las elecciones locales tuvo lugar el cese como miembro del Gobierno de la consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Beatriz Artolazabal Albeniz (Decreto del Lehendakari 5/2023, de 13 de febrero), quien encabezaría la candidatura del PNV al Ayuntamiento de Vitoria, siendo nombrada para desempeñar el mismo cargo Nerea Melgosa Vega (Decreto del Lehendakari 6/2023, de 13 de febrero).

La noticia de impacto ha sido, sin duda, la decisión de la ejecutiva del PNV de no volver a presentar a Iñigo Urkullu como candidato a Lehendakari en las próximas elecciones autonómicas, tras tres legislaturas al frente del Gobierno (2012-2024), y proponer, en su lugar a Imanol Pradales, quien, desde 2011, viene desempeñando el cargo de Diputado foral (integrante del gobierno del Territorio Histórico), en distintos Departamentos, en la Diputación Foral de Bizkaia.

En el debate político la cuestión lingüística ha tenido un destacado protagonismo, tanto en relación con el debate de la nueva ley de educación y la lengua de enseñanza -a la que se hará referencia más adelante- como con la exigencia del conocimiento del euskera en el acceso a puestos de trabajo al servicio de los poderes públicos. Durante el año se han sucedido alrededor de una decena de sentencias de distintos tribunales de lo Contencioso y del TSJ anulando distintas medidas por las que se exigía el conocimiento del euskera para acceder a puestos de trabajo o a bolsas de sustituciones de forma, a jui-

cio de los tribunales, irrazonable o desproporcionada, a la luz de lo establecido en el Decreto (Gobierno Vasco) 86/1997, en el que se precisa el Índice de Obligado Cumplimiento –porcentaje de puestos en los que se puede exigir el conocimiento del euskera– correspondiente a cada administración. A estas sentencias se sumó la STC 85/2023 –a la que se hará referencia más adelante– por la que se anula un inciso de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo al uso del euskera en esas instituciones. Ante esa sucesión de sentencias, la organización *Euskalgintzaren Kontseilua* puso en marcha una campaña contra lo que calificó de “ofensiva judicial contra el euskera”, que recibió un importante respaldo por parte de destacadas personalidades políticas del espacio nacionalista.

En el ámbito lingüístico, en marzo se publicó la VII Encuesta Sociolingüística, correspondiente a datos de 2021, en la que se constata que el conocimiento de la lengua vasca es del 51’8% en Gipuzkoa, del 30’6% en Bizkaia y del 22’4% en Álava. Sin embargo, utiliza el euskera tanto o más que el castellano el 22% de la población mayor de 16 años, el 11% lo utiliza, pero menos que el castellano, el 5’7% utiliza el euskera en muy pocas ocasiones y el 60’9% utiliza exclusivamente el castellano. Las diferencias por territorios son notables: en Gipuzkoa el 40’8% utiliza el euskera tanto o más que el castellano, mientras que en Bizkaia es el 14’5% y en Álava el 7’8%. Hay que tener en cuenta que en este trabajo se considera hablantes de lengua vasca todas las personas que dicen conocer la lengua; pero para muchas de esas personas el euskera es una lengua aprendida en la escuela en un entorno familiar y social en el que esa lengua no tiene uso o ese uso es muy marginal. Eso es lo que explica la gran distancia entre el conocimiento y el uso de la lengua.

Entre los acuerdos no legislativos aprobados por el Parlamento Vasco tiene especial contenido político, aunque no tuvo mucha repercusión pública, la Proposición no de ley respaldada por los grupos de Podemos –autor de la propuesta–, PNV y EH Bildu, aprobada en el Pleno de 30 de marzo de 2023, en el que se manifiesta que “la necesaria reforma de la Constitución española debe incorporar como cuestiones nucleares: 1. La posibilidad de cambio de la forma política del Estado, habilitando la opción de la república. 2. El reconocimiento del carácter plurinacional del Estado y el consiguiente derecho a decidir de los pueblos”.

Ha seguido teniendo algún protagonismo la gestión de la competencia en prisiones por parte de la administración vasca, especialmente por lo que se refiere a la aprobación de progresiones de grado y, específicamente, de concesiones de tercer grado a presos de la disuelta organización terrorista ETA. En el año que nos ocupa se concedieron 446 terceros grados a la población penitenciaria de carácter general, de los que ocho fueron revocados, mientras que se concedieron treinta y uno (que afectaban a veintiocho personas), de los que la autoridad judicial revocó siete.

Otro de los temas que ha tenido cierto protagonismo es el relativo a las decisiones de la administración vasca sobre progresión de grado de los presos condenados por terrorismo trasladados a prisiones del País Vasco, ya transferidas a la CA, y la anulación de un significativo número de ellas por parte del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de la Audiencia Nacional.

En enero, el TS dictó sentencia en el conocido como “caso de Miguel” – ver *Informe* de 2019- por la que ratificaba las condenas impuestas a 15 imputados en la trama de corrupción en el entorno de la Diputación Foral de Álava, salvo la ligera rebaja de la pena para el principal imputado (De Miguel) a 12 años y 4 meses de prisión y a otro de los principales imputados, Tellería, a 5 años y 1 mes de prisión.

2. Actividad normativa

Acercándose el final de la legislatura se ha tratado, al igual que el pasado, de un año de intensa producción legislativa: se han aprobado 21 leyes. Una parte muy importante son reformas de leyes previamente existentes, aunque en algunos casos se trata de nuevas leyes, en su integridad, con cambios de amplio alcance y profundo calado.

La Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos para 2024 contempla un estado de gastos algo más de quince mil millones de euros (15.025.441.000€) en crédito de pago –de los que algo menos de seiscientos millones proceden de remanentes propios de tesorería- y casi tres mil millones de euros (2.775.020.560€) en créditos de compromiso.

La Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, reforma la Ley 2/1998 para adaptarla a la legislación básica estatal posterior –Ley 39/2015 y Ley 40/2015-, aprovechando para introducir modificaciones de detalle para tratar de mejorar su regulación.

La Ley 3/2023, de 20 de abril, de modificación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, modifica la Disposición transitoria séptima de ésta última, relativa a una serie de reglas para la aplicación gradual de los procedimientos de actualización de las cuantías y de las unidades de convivencia, de forma transitoria, hasta la aprobación del Reglamento de desarrollo de aquella Ley.

La Ley 5/2023, de 1 de junio, para facilitar la tramitación del autoconsumo y por la que se modifica la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, está dirigida a intensificar la apuesta por los vehículos eléctricos mediante la creación de nuevas infraestructuras e instalaciones para su uso.

La Ley 6/2023, de 8 de junio, que regula la comunicación de información por los comercializadores de referencia a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la gestión y pago del bono social

térmico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pretende adaptar la regulación vigente a lo establecido en la STC 134/2020, que declaró inconstitucionales algunos aspectos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

La Ley 10/2023, de 9 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2023-2026 y de tercera modificación de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, sustituye las previsiones contenidas en el capítulo V del texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril.

La Ley 14/2023, de 30 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco, tiene como objeto la incorporación del uso de las energías renovables en los bienes inmuebles que integran el patrimonio.

La Ley 16/2023, de 21 de diciembre, de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, reemplaza a la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

La Ley 18/2023, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, tiene como objeto la modificación del art. 85 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU), para clarificar el cómputo de los plazos de la suspensión de licencias, aprobaciones y autorizaciones urbanísticas para ámbitos o usos determinados de manera clara y realista, a los efectos de la elaboración o, en su caso, modificación o revisión de los planes urbanísticos.

La Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, sustituye la regulación contenida en el título VI del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, con el objeto de adaptarla a la regulación establecida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional vigésima segunda de la mencionada Ley.

La Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco, reforma la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte en el País Vasco, que, a su vez, había modificado la Ley 5/1988, de 19 de febrero, de la Cultura Física y el Deporte. Uno de los objetivos fundamentales de esta ley, constituye una misión transversal que incumbe a diversos ámbitos de actuación de los poderes públicos (urbanismo, transporte, educación, cultura servicios sociales, profesiones o sanidad).

La Ley 4/2023, de 27 de abril, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, es, igualmente, una ley de modificación de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto Vasco de las Personas Consumidoras y Usuarias, así como de la Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, pero contiene una nueva regulación integral, tratando de adaptarla al cambio de perspectiva en la protección de los derechos en el ámbito del consumo, a la importante normativa europea aprobada en este campo en estos años, a las transformaciones que se han producido en los hábitos de consumo y a la necesidad de articular una especial protección a las personas y colectivos vulnerables o en situación de inferioridad.

Características similares se encuentran en la Ley 13/2023, de 30 de noviembre, de Salud Pública de Euskadi. Se trata, formalmente, de la modificación de la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, pero se trata de una nueva Ley en su integridad, tratando de adaptar la regulación a la legislación del Estado producida en este tiempo, así como a la experiencia de la pandemia de la Covid-19, estableciendo mecanismos, herramientas y medidas para responder a emergencias sanitarias que supongan una amenaza para la salud del conjunto de la población, como las pandemias, así como a las alertas y crisis sanitarias de esta y otra naturaleza, destacando lo relativo a la vigilancia microbiológica, como herramienta primordial para la adopción de las medidas de prevención que se consideren necesarias, todo ello con el fin de prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario.

Tras un largo proceso de gestación, en el que se produjo, inicialmente, un acuerdo sobre las bases de su contenido entre los grupos del Gobierno (PNV y PSE) con los de EH Bildu y Podemos, que parecía hacer posible una ley de amplísimo consenso, se aprobó la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que modifica la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, y la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, obteniendo el respaldo, exclusivamente, de los grupos del Gobierno. Dos han sido los temas de especial importancia en el debate: la lengua de enseñanza y la necesidad de hacer frente al importante problema de la segregación escolar por razones, fundamentalmente, socioeconómicas. La Ley fija como objetivo establecer “un sistema multilingüe cuyo eje es el euskera”, que “se articula a través de las dos lenguas oficiales y, al menos, una lengua extranjera, que vehicularán aprendizajes, para garantizar la cohesión social y la capacidad de comunicación de la ciudadanía en ambas lenguas oficiales”. La ley apuesta por “hacer posible que el conjunto del alumnado, con independencia de su origen familiar, conozca, al finalizar los estudios, las dos lenguas oficiales al mismo nivel y posea conocimientos de, como mínimo, una lengua extranjera”.

La Ley 7/2023, de 29 de junio, de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad, tiene como objeto la creación de un organismo integrador y trans-

versal de la ciberseguridad en la Comunidad Autónoma Vasca, que proporcione seguridad y estabilidad a la sociedad frente a las amenazas derivadas del uso de internet y las nuevas tecnologías, así como un punto único de relación con agentes externos. Su finalidad es la protección de las infraestructuras y servicios de comunicación frente a amenazas en el ámbito de la ciberseguridad, que se ha convertido en los últimos tiempos en un pilar básico para diferentes sectores y administraciones.

Es igualmente novedosa la Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La ley, a pesar de referirse a la diversidad religiosa, contiene exclusivamente regulación urbanística sobre lugares de culto y la creación del Consejo Interreligioso Vasco.

Por su parte, la Ley 9/2023, de 28 de septiembre, de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi, regula, por una parte, lo que denomina el “derecho a la verdad”, el derecho a la justicia de las víctimas, para lo que establece vías de colaboración con la Administración de Justicia, el derecho de las víctimas a su reconocimiento y reparación, en el que se establece el derecho a un reconocimiento mediante un documento personalizado de carácter institucional, la divulgación y educación en relación a la memoria histórica, la atribución al Instituto Gogora –Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, creado por la Ley 4/2014- de la labor para la localización de las personas desaparecidas en la Guerra civil y, en su caso, proceder a su identificación, así como la señalización de lugares, itinerarios y espacios de memoria histórica de Euskadi.

La Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi, tiene el objetivo de dotar a las administraciones de herramientas de planificación en materia de movilidad sostenible que, entre otros, reduzcan de forma drástica la contaminación en las ciudades derivada del transporte, fomentando el uso de energías renovables y asegurando una red de transportes adecuada a las necesidades de movilidad de la población en su conjunto.

La Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, tiene como objeto la promoción del empleo desde una perspectiva multidimensional, impulsando las políticas activas de empleo y las medidas que incidan en la demanda y en la oferta y que atiendan a la política económica, a la política fiscal, al desarrollo económico y del comercio, así como a la educación, entre otras.

Por último, la Ley 19/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Instituto Vasco de Finanzas, continúa el proceso iniciado con la Ley 15/2007, de Presupuestos para 2008, por la que se creó el Instituto (disposición adicional séptima), dirigido a reordenar la política financiera y de crédito público de la Administración pública de Euskadi, racionalizar y optimizar sus recursos financieros y, en definitiva, incrementar la solidez del sistema financiero público del País Vasco. Ahora, lo que se creó como un ente público de Derecho

privado pasa ahora a ser una entidad especializada del Gobierno Vasco para las relaciones con las entidades financieras que operan en Euskadi y que coadyuvan al desarrollo de las políticas sectoriales con las fórmulas financieras que la normativa de tal carácter les permite. Tiene como finalidad promover e implementar una actividad financiera acorde con las directrices del Ejecutivo vasco a través del desarrollo de una triple actuación: en primer lugar, tener las participaciones financieras del Gobierno Vasco en los diversos fondos y sociedades de carácter financiero; en segundo lugar, gestionar los instrumentos financieros necesarios ligados a políticas sectoriales del Gobierno Vasco, canalizando la financiación a las necesidades y actuaciones identificadas por los departamentos, y, en tercer lugar, concentrar su actividad crediticia en operaciones específicas, siguiendo estrategias de coinversión con las entidades financieras.

Junto a estas Leyes, se han aprobado siete Decretos Legislativos por los que se aprueban los textos refundidos de distintas leyes cuyo único objeto es adecuar la versión en euskara de distintas leyes a los avances producidos en el euskara técnico y para corregir la obsolescencia terminológica del lenguaje utilizado en las versiones en esa lengua. Se trata de los Decretos Legislativos 1/2023, de 16 de marzo (texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres), 2/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley de la Escuela Pública Vasca), 3/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública), 4/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco), 5/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley sobre el Himno Oficial de Euskadi), 6/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley de Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y 7/2023, de 21 de septiembre (texto refundido de la Ley de Reconocimiento de la Universidad «Mondragon Unibertsitatea»).

En lo que se refiere a la normativa reglamentaria, entre el considerable número de Decretos normativos aprobados, son especialmente destacables el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda, que desarrolla el reconocimiento de lo previsto, en este sentido, en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en la que se regula el derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda o alojamiento dotacional de toda persona que al no disponer de alojamiento se encuentren en riesgo de caer en situación de exclusión social; o, alternativamente, a una prestación económica de vivienda, cuando el mencionado derecho subjetivo no puede ser satisfecho con la adjudicación de una vivienda o alojamiento para la residencia habitual o domicilio.

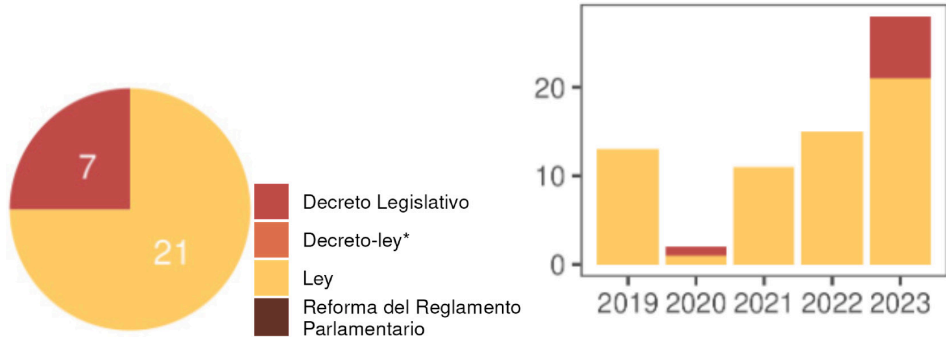
Asimismo, el Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos, que desarrolla las

previsiones contenidas en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en la que se establece un sistema de prestaciones de rentas mínimas y ayudas dirigido a erradicar la pobreza y la exclusión social.

Igualmente, es destacable el Decreto 143/2023, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de Euskadi, que desarrolla el texto refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi (Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre), adecuándolo, especialmente, a los cambios introducidos por la Ley 5/2015, de Derecho Civil Vasco y por la Ley 3/2015, de Vivienda.

Finalmente, son destacables el Decreto 89/2023, de 13 de junio, de creación y regulación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos y el Decreto 35/2023, de 21 de marzo, por el que se regula la Comisión Interinstitucional para la Racionalización y Dimensionamiento del Sector Público Vasco.

Gráfico 17. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En lo que hace referencia a las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma tienen una relevancia especial la aprobación por el Estado de la Ley 9/2023, de 3 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, por la que se aprueba el Concierto Económico, así como la Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo

para el quinquenio 2022-2026. La primera tiene como objeto una nueva adaptación del Concierto a las modificaciones producidas en el sistema tributario del Estado desde la última reforma efectuada en febrero de 2022: creación del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, así como a las medidas de fiscalidad medioambiental y a las medidas tributarias y financieras en el impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero y el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, como complemento del impuesto sobre el patrimonio y la adecuación del mecanismo del ajuste a consumo en el impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero y del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. La relativa al Cupo a aplicarse durante el quinquenio 2022-2026, sigue en gran medida la metodología establecida para el quinquenio 2017-2021 contenida en la Ley 11/2017, con algunas novedades relativas al ajuste a consumo del IVA en relación a los impuestos que se han indicado al hacer referencia al contenido de la Ley sobre el Concierto y algunas otras como consecuencia de la reforma del IVA.

En el ámbito de la colaboración, distintos Departamentos de la Comunidad Autónoma han suscrito con los respectivos Ministerios cuatro Convenios de colaboración en materia de estadística (Agricultura), registros de interdicción de acceso al juego (Consumo), Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico (Cultura) y cobertura de imágenes aéreas y ortofotos del País Vasco (Información geográfica), así como tres Convenios con Ayuntamientos (Abanto y Ciérvana, Pasaia y Orduña) en el ámbito de rehabilitación de viviendas, financiados con cargo al programa *Next Generation UE*.

Por lo que se refiere a las controversias competenciales ante el TC, la Comisión Bilateral de Cooperación (art. 33.2 LOTC) sigue dando frutos significativos, sirviendo para aclarar posiciones y evitar la formalización del conflicto o recurso ante el TC. Así, se ha producido avenencia entre las partes en los conflictos iniciados por la Administración del Estado en relación con las siguientes leyes vascas: Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco; Ley 13/2022, de 15 de diciembre, de segunda modificación de la Ley contra el Dopaje en el Deporte; Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la Inclusión; Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas; y, Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco. Igualmente, respecto a las controversias abiertas por el Gobierno Vasco sobre las siguientes leyes del Estado: Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (en relación con la utilización de la herramienta informática MINERVA, regulada en la disposición adicional segunda), que tuvo como consecuencia, igualmente, el desistimiento del conflicto de competencias en relación con la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés

en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (MINERVA), que desarrollaba aquella disposición adicional; y, Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. En este mismo ámbito se encuentran en proceso de negociación las controversias sobre la Ley (Estado) 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y sobre la Ley (Euskadi) Ley 7/2023, de 28 de junio, de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad.

Durante este periodo se ha admitido a trámite la cuestión prejudicial de validez sobre normas forales fiscales (disposición adicional quinta, núm. 1, párrafo segundo LOTC) en relación con el art. 4.1, segundo párrafo, 4.2 a) y 4.3 de la Norma Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de San Sebastián.

Por lo que se refiere a las decisiones del TC relacionadas con la Comunidad Autónoma del País Vasco, al STC 20/2023, de 23 de marzo, resuelve un conflicto de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, declarando la extinción del conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto, al entender que el aspecto sobre el que se asentaba la impugnación ha desaparecido al deber considerarse derogadas las disposiciones impugnadas por la nueva redacción dada a los arts. 9.2,c y 10.2,c de la Ley 39/2015 por parte de la Ley 11/2022, de 28 de junio.

La STC 36/2023, de 19 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones y declara extinguido el recurso en lo que se refiere a la impugnación del art. 6.1, que modifica el art. 4.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones (en el que se matiza la asunción por la administración general del estado de la gestión directa de determinados servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, indicándose que no se comprenden los servicios de comunicaciones interpersonales y se excluye que la asunción se pueda realizar por afectar al orden público, manteniéndose, únicamente, la capacidad de hacerlo para garantizar la seguridad pública y la seguridad nacional). El recurso se desestima en lo que se refiere a la falta de concurrencia del presupuesto habilitante y a la prohibición de tecnologías de registro distribuido en los sistemas de identificación y firma, por considerar que no vulnera la competencia autonómica de autoorganización.

La STC 85/2023, de 5 de julio, a la que ya se ha hecho referencia, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencio-

so-Administrativo del TSJPV y, acogiéndola parcialmente, declara la inconstitucionalidad del inciso contenido en el art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi según el cual, la Corporación Local puede decidir que los documentos necesarios para su funcionamiento (convocatorias, órdenes del día, mociones, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos, actas, etc.) sean redactados solamente en euskara, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la Corporación “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskara”. La anulación del mencionado inciso se asienta sobre la necesidad de respetar la prohibición de establecer formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones para poder ejercitar el derecho a la libre opción de la redacción en castellano de los documentos mencionados, sea mediante su traducción o el empleo de la forma bilingüe. Hay voto particular de la magistrada Díez Bueso, al que se adhiere el magistrado Sáez Valcárcel.

Por otra parte, hay tres sentencias que resuelven sendos recursos de amparo (STC 102/2023, de 25 de septiembre; STC 106/2023 y STC 115/2023, ambas de 25 de septiembre) promovidos por distintas personas jurídicas contra dos distintas Resoluciones del consejero de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco por la que se pone fin a la vía administrativa de la denegación de la solicitud de convocatoria de concurso público para el otorgamiento de las licencias de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora digital terrestre en la CA, alegando vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de información, comunicación y expresión, en relación con el art. 14 CE. Se rechazan los recursos remitiéndose a lo establecido en la STC 89/2023, de 18 de julio. La magistrada Espejel Jorquera emite voto particular remitiéndose al emitido en esta última Sentencia.

La STC 183/2023, de 11 de diciembre, resuelve el recurso de amparo interpuesto contra un auto de un Juzgado de Primera Instancia (San Sebastián) –y contra el auto confirmatorio de la Audiencia Provincial-, que atribuyó a uno de los progenitores la facultad de decidir sobre la administración de la vacuna frente a la Covid-19 a su hija menor (de doce años). Rechazada una cuestión procesal el recurso se centra en la supuesta vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), por falta de consentimiento informado de la menor y de sus progenitores para la inoculación a aquella de la vacuna contra la Covid-19. Remitiéndose a lo establecido en la STC 148/2023, de 6 de noviembre, se desestima el recurso al considerar que en el caso de autos se cumplen los dos requisitos (consentimiento por representación y motivación fundamentada en la protección del menor en relación con la protección de la salud) exigidos de acuerdo con ella.

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

1. Convocatorias electorales

2023 pasará a la historia ante todo por haber sido un año prolijo en citas electorales a escala nacional cuya imprevisión ha aumentado la efervescencia política y ha puesto a prueba la participación ciudadana.

1.1. Elecciones generales de 23 de Julio de 2023

En las elecciones al Congreso, el diputado ceutí iba a parar al PP, vencedor en las elecciones generales con 12.885 votos, seguido del PSOE con 11.299 sufragios, y Vox en tercer lugar con 7.742 papeletas.

Con estos guarismos, el PP en el Congreso obtenía el 38,76%, frente al 33,99% del PSOE. En el caso de Vox el descenso porcentual ha sido significativo, reduciendo 11,98 puntos pasando de alcanzar el 35,27% el 10 de noviembre de 2019 al 23,29% del 23 de julio de 2023. Del otro lado de la balanza, en términos de aumentos, la mayor subida en Ceuta la ha registrado el PP con 16,50 puntos más que en 2019. Por aquel año, la formación ‘popular’ registró 7.407 votos (12.885 ahora), suponiendo pasar de un 22,26% a un 38,76%. Por su parte, el PSOE también ha crecido, en su caso, 2,72 puntos, pasando de 10.405 sufragios en 2019 a 11.299 en 2023. ‘Sumar’ tan solo recibía 812 sufragios representando un 2,44%.

En cuanto al Senado, los dos candidatos del PP obtenían los 2 escaños asignados a la Ciudad Autónoma con Cristina Díaz como primera senadora con 12.194 votos (representando el 37,14%) y Abdelhakim Abdeslam con 11.694 votos (35,62%). Los candidatos del PSOE se quedaban atrás por pocos votos, 10.672 votos, con María Blanca Gómez (32,50%) y el cuarto Miguel Señor con 10.208 votos (31,09%). En cuanto a Vox, descendía a la quinta posición con Yolanda Merelo, que recibía 7.927 votos (24,14 %) y Carlos Francisco Verdejo Ferrer con algo menos 7.297 (22,96 %).

1.2. Elecciones locales de 28 de Mayo de 2023

Con el 100% de los votos escrutados, el PP vencía las elecciones a la Asamblea de Ceuta, no recuperaba la mayoría absoluta que perdió en 2019. No obstante, respecto a 2019 el PP aumenta sus votantes en 1.211 votos, al

lograr las elecciones de 28 de Mayo de 2023 11.738 votos frente a los 10.527 obtenidos en 2019. Por contra, registraban pérdida de votos respecto a la cita electoral de 2019 el PSOE con 7.158 votos frente a los 8.658 de 2019 (1.500 votos menos), mientras que Vox en las elecciones locales de 2023 alcanzaba 7.050 votos frente a los 7.566 obtenidos en 2019, con una pérdida de votos de 516 papeletas. En cambio, Movimiento por la Dignidad y Ciudadanía (MDyC) y Ceuta Ya! registraban un aumento de escaños en la Asamblea de Ceuta al sumar un escaño más cada una de ellas. En el caso de MDyC los 3.839 votos obtenidos le otorgaban 3 diputados, mientras que Ceuta Ya!, con sus 3.428 votos veía aumentar su representación hasta 2 diputados.

En términos de porcentaje, por tanto, el PP obtenía 11.738 votos (34,37%), el PSOE ha sumado 7.158 votos (20,96%), Vox ha obtenido 7.050 votos (20,64%), MDyC ha obtenido 3.839 votos (11,24%), y finalmente Ceuta Ya! que ha obtenido 3.428 votos (10,03%).

En términos de escaños, el PSOE, perdía un escaño con respecto a los resultados obtenidos en 2019, al igual que Vox, que fue la tercera fuerza más votada y que pierde igualmente un escaño quedándose en 5 de los 25 escaños de la Asamblea de la Ciudad. Entre los partidos que aumentaban escaños en la Asamblea ceutí, se encuentran Movimiento por la Dignidad y Ciudadanía (MDyC), así como Ceuta Ya!, ambas aumentando un escaño al que contaban en la anterior legislatura. En particular, MDyC ascendía a 3 asientos en la Asamblea y Ceuta Ya! con dos escaños mientras que el resto de formaciones que concurrían a las elecciones locales (Ciudadanos, Podemos y Libres), no obtenían ninguna representación en la asamblea.

La Asamblea de Ceuta contará para la próxima Legislatura con el mayor número de mujeres de su historia, con 11 de los 25 escaños que conforman el arco parlamentario de la ciudad. El PSOE, segunda fuerza con 6 escaños, contará entre sus filas parlamentarias con Cristina Pérez, Hanan Ahmed y Hikma Mohamed; y Vox, tercera formación, con cinco escaños, tendrá representación femenina en Teresa López y Ana Belén Cifuentes. La lista se completaba con las 2 diputadas del Movimiento por la Dignidad y Ciudadanía (MDyC), que ha logrado 3 escaños, una de ellas su líder, Fátima Hamed, y la segunda Nadia Mohamed, mientras que Ceuta Ya!, que ha cerrado con 2 escaños, uno de ellos obtenido por Julia Alejandra Ferreras.

1.3 Los escenarios de gobernabilidad

Un posible escenario en el que la unidad de la izquierda (PSOE, MDyC y Ceuta Ya!) podría llevar a ser investido presidente a Juan Gutiérrez en el caso de que este presentase candidatura, lo cierto es que el Reglamento de la Asamblea señala que solo podrá optar a la investidura quien reúna mayoría absoluta de la Asamblea (13 escaños) o, si no se consigue, ser la lista más votada, que en este caso es el PP.

El PP en las elecciones locales obtuvo un total de 11.738 votos, consiguiendo mantener 9 escaños, por los 7.158 que obtuvo la segunda lista más votada, que fue el PSOE y que obtuvo 6 diputados, mientras que las formaciones localistas-marroquinizadoras se hacían con 3 diputados de MDyC y 2 en el caso de Ceuta Ya!. Una supuesta coalición izquierdas hubiera alcanzado 11 diputados, muy por debajo para poder presentar un candidato/a a la investidura, ya que es necesaria para obtenerla la mayoría absoluta.

La mayoría relativa del PP en la Asamblea hacía presagiar un desarrollo similar al de la anterior legislatura en la que las votaciones de medidas esenciales garantizaron la gobernabilidad en la Ciudad. No obstante al tratarse de apoyos puntuales y tras la fricción de la campaña electoral existían ciertas dudas al respecto, que rápidamente se despejaban en primer pleno extraordinario de la nueva legislatura (celebrado el 27 de julio de 2023) para la aprobación del primer expediente de modificación de créditos del Presupuesto de la Ciudad por un importe cercano a los 50 millones de euros, aprobado gracias a los votos populares y socialistas, y las abstenciones de algunos grupos de la oposición (Vox y MDyC y el voto en contra de Ceuta Ya!)

2. Ejercicio de competencias

2.1. *Urbanismo*

Al igual que en Melilla, el Boletín Oficial del Estado (BOE de 28 de julio de 2023) publicaba la Resolución de 26 de julio de 2023, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo interdepartamental entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Política Territorial, sobre definición de actuaciones para llevar a cabo medidas contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2022, que aprueba los Planes Integrales de desarrollo socioeconómico de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Ceuta contemplaba una inversión de 59.106.000,00 euros, para llevar a cabo la concentración de diversas unidades militares en una Base Única (Cláusula Segunda del Acuerdo Interdepartamental, BOE 28 de julio de 2023, págs. 112260). A tal efecto, el Acuerdo Interdepartamental contempla la “necesidad de impulsar la desafectación de una parte importante del suelo titularidad del Ministerio de Defensa. A tal efecto, este Ministerio iniciará las actuaciones necesarias para poder llevar a cabo el efectivo desalojo de las instalaciones, para lo cual el Ministerio de Política Territorial pondrá a disposición de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa, los recursos financieros suficientes para acometer el Plan de Concentración de Unidades Militares mediante su agrupación en establecimientos militares de nueva construcción. Terminados los nuevos acuartelamientos por el Ministerio de Defensa, y desalojados los acuartelamientos implicados, estos últimos serán entregados a las Ciudades de Ceuta y Melilla” (Cláusula Primera, BOE 28 de julio de 2023, pág. 112259-112260).

De este modo, se contemplaba liberar suelo militar en Ceuta y cederlo a la Ciudad, para lo que ya los órganos técnicos de la Ciudad preparaban un borrador de ese convenio de cesión, todo ello en cumplimiento de los Planes Integrales de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Ceuta, y de la Ciudad de Melilla aprobados el 18 de Octubre de 2022. En efecto, los Planes integrales mencionan la necesidad de impulsar la desafectación de una parte importante del suelo titularidad del Ministerio de Defensa. En la Ciudad de Ceuta, el 32,25% del suelo pertenece al Ministerio de Defensa, mientras que en Melilla representa un 26,8%.

En la Ciudad de Ceuta, dicho porcentaje genera una escasez de suelo disponible que solo puede paliarse con la desafectación de acuartelamientos y espacios propiedad del Ministerio de Defensa para su cambio de uso. El Acuerdo entre el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio de Defensa prevé que el primero se compromete a poner a disposición del Ministerio de Defensa una serie de recursos financieros para que éste acometa a lo largo de los próximos años un plan de concentración de unidades militares, lo que permitirá desalojar y desafectar una parte de las parcelas titularidad de Defensa y que finalmente serán cedidas de forma no onerosa en ambas Ciudades Autónomas.

En la sesión plenaria extraordinaria del 28 de diciembre de 2023 para abordar la aprobación del Texto Refundido de la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de la Ciudad Autónoma de Ceuta, a propuesta presentada por el consejero de Fomento, Medio Ambiente y Servicios Urbanos, se consolidaba en un único documento las consideraciones y modificaciones realizadas por la Orden TMA/840/2023 de 20 de julio, poniendo así fin a un largo proceso que arrancaba el 1 de marzo de 2023, fecha en la que el Pleno de la Asamblea aprobaba y remitía la documentación complementaria requerida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, después de la aprobación provisional por parte del mismo Pleno. La Administración del Estado solicitaba subsanar ciertos aspectos técnicos, así como la incorporación de documentación exigida en el informe sectorial de Costas, como por ejemplo el inventario de suelos potencialmente contaminados, la nueva delimitación del DEUP (Delimitación de Espacios y Usos Portuarios), y otros planos, así como correcciones de carácter técnico y de errores materiales en las Normas Urbanísticas.

Con posterioridad, en el BOE núm. 174, de 22 de julio de 2023, (Secc. III, pág. 106683) la Orden TMA/840/2023, de 20 de julio, por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

La aprobación del nuevo texto refundido de revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana aprobado representa por una parte la respuesta a una aspiración de la Ciudad que se ha prolongado durante 31 años, especialmente a raíz de el Ministerio de Política Territorial haya co-

menzado a abonar 60 millones de euros al Ministerio de Defensa, lo que ha posibilitado que la Ciudad pueda disponer progresivamente y de forma gratuita a partir de ahora de casi 200.000 m², lo que asciende a casi el 10% de la superficie edificable en la ciudad autónoma. Por otra parte, si lo unimos a la aprobación del nuevo PGOU, en el que se han invertido casi dos décadas, período durante el cual la falta de un texto actualizado casi había paralizado al sector de la construcción, nos encontramos ante dos hechos que están entreligados entre sí y que de manera conjunta abren nuevas perspectivas para la construcción de viviendas, la creación de espacios verdes así como la dotación de equipamientos prioritarios para la ciudad. De hecho, en el proyecto de Presupuestos se dotaba una partida de 18 millones de euros para poder llevar a cabo la construcción de unas 500 viviendas. Por su parte, gracias a la cesión (publicada en el BOE de 28 de julio de 2023) por parte del Ministerio de Defensa de los acuartelamientos Coronel Físcer, Teniente Fuentes Pila y Otero en un plazo de cuatro años y de forma “no onerosa” en cumplimiento del Plan Integral de desarrollo socioeconómico del Gobierno de España, lo que equivale a un 8% del suelo de la ciudad permitía, una vez recibido un primer pago, la apertura de los correspondientes expedientes para ceder las parcelas y poder construir. En efecto, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana había anunciado ya en mayo la construcción de 44 viviendas en suelo militar destinadas a alquiler social en Ceuta, las cuales podrían construirse en alguna de las parcelas ocupadas por dichos acuartelamientos cuando la Ciudad los reciba. En efecto, en el BOE de 9 de mayo de 2023, el Gobierno encomendaba al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al Ministerio de Hacienda y Función Pública y al Ministerio de Defensa que iniciasen la tramitación de los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo la operación de compraventa de los suelos entre el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (Invied) y SEPES (Entidad Pública Empresarial del Suelo, adscrita al Ministerio de vivienda y Agenda Urbana y heredera de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo, de ahí el acrónimo SEPES), para su posterior desarrollo para usos residenciales a través de 50 actuaciones, en diversos municipios de toda España, iniciativa que se enmarcaba en el Plan de Vivienda en Alquiler Asequible (PVAA). Tras la adquisición por parte de SEPES, la entidad preparará los suelos para que sean urbanizables y facilitar la edificación residencial.

El Plan Integral de desarrollo socioeconómico de las Ciudades de Ceuta y Melilla aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 2022, recogía las estimaciones presupuestarias para estas medidas. En particular, el Ministerio de Política Territorial, siempre que exista dotación presupuestaria suficiente, financiará los proyectos y acciones del acuerdo interministerial mediante la transferencia al Ministerio de Defensa de los fondos consignados expresamente para esa finalidad en los presupuestos de dicho Ministerio correspondiente a los años 2023 (más de 3 millones de euros),

2024 (más de 10 millones de euros), 2025 (más de 6 millones de euros), 2026 (casi 14 millones de euros), 2027 (algo más de 17 millones de euros) y 2028 (casi 8 millones de euros).

2.2. *Fiscalidad e impuestos*

En el mismo Pleno Extraordinario de la Asamblea de la Ciudad de 28 de diciembre la consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital, sometía a la aprobación del Pleno de la Asamblea varias reformas de la Ordenanza Fiscal Reguladora del *Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (en adelante, IPSI), entre las que sobresalen la reducción en un 50% a los tipos de gravamen aplicables a la producción, elaboración e importación de ciertas clases de bienes de consumo, especialmente los relativos al sector textil, calzado, joyería o material electrónico. No obstante, la patronal ceutí considera que queda pendiente eliminar el efecto cascada e inflacionista que provoca la no deducibilidad del IPSI permitida en cambio con el IVA.

Dichas reformas obtuvieron el voto favorable de cuatro de los cinco partidos de la Asamblea a excepción de Ceuta Ya!. En primer lugar, se aprobaba la reforma del art. 33.1 de la Ordenanza Fiscal Reguladora del IPSI, que contempla la reducción del tipo de gravamen del 0,5% en el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), aplicable a las operaciones que constituyen el hecho imponible del impuesto y se realicen en ejecución de proyectos de interés estratégico para la Ciudad de Ceuta, reducción que se pretende redunde en las infraestructuras eléctricas del eje de interconexión eléctrica Península-Ceuta. De ahí que el Pleno de la Asamblea aprobara la adición de un nuevo apartado 5º en el art. 33 de la Ordenanza Fiscal, especificando las condiciones bajo las cuales las operaciones tributarán al 0,5%. Solo se considerarán proyectos de interés estratégico aquellos referidos a instalaciones singulares en los mercados del gas y la electricidad, con la condición de que su singularidad sea declarada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Se aprobaba asimismo la reforma del art. 30 de la Ordenanza Fiscal, estableciendo que el sujeto pasivo del Impuesto en las ejecuciones de obra realizadas en el marco de proyectos de interés estratégico será el empresario o profesional para quien se realicen las operaciones sujetas al mismo.

Una tercera modificación aprobada tenía por objeto el art. 7 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por expedición de documentos administrativos, consistente en excluir del hecho imponible de la tasa, todas las solicitudes de alta, baja o cambio de domicilio en el Padrón de habitantes, al objeto de simplificar los procedimientos administrativos y reducir la carga tributaria del contribuyente ceutí. De este modo, quedaba modificada la cuota tributaria eliminando la tarifa correspondiente a cambios de domicilio en el padrón del censo de habitantes.

La cuarta propuesta aprobada por la Asamblea ceutí fue la reducción del 50% en los tipos de gravamen aplicables a la producción, elaboración e importación de ciertas categorías de bienes muebles con la intención de contrarrestar el desplome del turismo de compras procedente de Marruecos. Desde el punto de vista normativo la modificación afecta al Anexo 1 del art. 33.1 de la Ordenanza Fiscal.

En particular, toda una gama de productos relacionados con el comercio y la industria han visto reducir su tipo de gravamen, dividido en 2 categorías: 1) Reducción del gravamen del 10% al 5% en: i) Aceites esenciales y resinoídes; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética; ii) Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto; Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto; iii) Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas; iv) Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos; v) Aparatos de relojería y sus partes. 2) Reducción del gravamen del 7% al 3,5% en: i) Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos; ii) Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.

En materia fiscal hay que mencionar asimismo que el BOCCE nº 6.325 Ordinario, (págs.1615-1616) publicaba el 28 de julio de 2023 un nuevo decreto de la Consejería de Hacienda, Economía y Función Pública, que se inscribía en una sucesión de decretos que se remonta al 24 de enero, por el que la Presidenta del Organismo Autónomo Servicios Tributarios de Ceuta determinaba el precio máximo de venta, aplicable a los suministros de gases licuados del petróleo envasados en recipientes de capacidad igual o superior a 8 Kg (la popular bombona de butano). En esta materia, la Ciudad Autónoma se amparaba en el art. 4.3 de la Orden IET/389/2015, de 5 de marzo, por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados con arreglo al cual “las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer variaciones en más o en menos sobre los costes de comercialización establecidos, hasta una cuantía máxima equivalente a la diferencia entre los impuestos repercutibles al consumidor en el régimen fiscal de Canarias, Ceuta y Melilla, respectivamente, y los aplicables con carácter general en el resto del territorio nacional, en función de factores específicos locales que justifiquen las diferencias en los costes de comercialización.

2.3. Libertad religiosa y declaración de festivos locales

La Sección I de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA, sede de Sevilla) mediante Sentencia de 21 de junio de 2023 resolvía el recurso (Recurso núm. 864/2021) contra el

Decreto de 28 de septiembre de 2021, de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el año 2022 (BOCCE de 10 de noviembre). En el recurso se afirmaba “la incompetencia del presidente de la Comunidad para aprobar el Decreto que fija las fiestas de la Comunidad Autónoma en la que incluye la fiesta Eidul Adha (fiesta del Sacrificio) el 9 de julio”. En segundo lugar, el recurso ponía de manifiesto que dicha Fiesta “carece de arraigo y tradición” invocando como “prueba de la ajenidad de la fiesta” el que sea “anunciada anualmente por el Ministerio de Asuntos Islámicos de Marruecos, cuando la Ciudad de Ceuta es plaza dependiente de reinos cristianos y peninsulares, por tanto ajena a la tradición, discriminando a otras fiestas de mayor arraigo como San Daniel y compañeros mártires 13 de octubre patrón de Ceuta o el Día de la Virgen del Carmen”. La Sentencia en su F.J. 3º considera que la “competencia no está atribuida a la Asamblea (es por ello que a la vista de dicho informe se retiró de la Convocatoria la aprobación con una mayoría de votos de los diputados) y que corresponde por tanto al presidente de la Comunidad. No existe por ello infracción del procedimiento legalmente establecido, ni falta de competencia, respetándose lo dispuesto en el art. 45 del Real Decreto 2001/1983”. En cuanto al fondo del recurso el TSJA considera que “tampoco existe infracción del art. 45 por incluir la festividad del sacrificio al considerar que carece de carácter de tradicional en la Ciudad de Ceuta, porque el propio recurrente así lo estimó para el año 2020 al votar a favor, siendo un hecho notorio el porcentaje elevado de ciudadanos musulmanes residentes en la Ciudad Autónoma de Ceuta que profesan dicha religión y para los cuales junto al final del Ramadán es una de las festividades más importantes, por lo que su fijación como fiesta está amparada en ese hecho notorio y en el art 12.2 de la Ley 26/1992 de 10 de noviembre que así lo permite, ya que las peticiones de los fieles de las Comunidades Islámicas a las que se refiere el precepto vienen consignadas en el expediente (F.J. 4º).

2.4 *Deporte*

El Boletín Oficial de Ceuta (BOCCE) publicaba el 4 de agosto de 2023 (BOCCE nº 6.327, pág. 1677) un Decreto de la consejera de Juventud y Deportes, de 26 de abril de 2023 por el que se aprobaba la convocatoria y las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones que tengan como fin el fomento y el desarrollo del deporte en Ceuta con un importe de casi 56 millones y medio de euros para 2023. Cabe reseñar que dichas subvenciones se convocaban en el marco del Plan Social del Deporte, adoptado como Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Deporte de 5 de julio de 2022 y de la Resolución de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes de 2 de agosto de 2022 sobre criterios de reparto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE de 5 de agosto de 2022, pág. 115487).

Por otra parte, mediante un Convenio aprobado en consejo de Gobierno el 16 de junio, entre el ICD (Instituto Ceutí del Deporte) y la Federación

Ceuti de Atletismo, con un importe de 40.600 euros, se financiaba la realización de las actividades de la Escuela Deportiva de Atletismo y las actividades deportivas organizadas por la Federación Ceuti de Atletismo, que atiende a un centenar de menores y a más de 300 en las actividades escolares.

2.5. Educación

El Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en sesión ordinaria celebrada el día 26 de mayo de 2023, aprobó el acuerdo mediante el cual se aprueba la convocatoria del Programa de ayudas al estudio en segundo ciclo de educación infantil y enseñanzas obligatorias para el curso 2023/2024, cuyas bases reguladoras fueron publicadas en el BOCCE Extraordinario nº 4 de 13 de febrero de 2023 (págs. 37-155). Los beneficiarios era todo el alumnado matriculado en los centros públicos y privados concertados de Ceuta en 2º ciclo de Educación Infantil, en Educación Especial y en las etapas de Educación Primaria y Secundaria obligatoria y tiene como objeto la concesión de una ayuda directa a todo el alumnado mencionado. La finalidad del Programa es la ayuda a las familias con hijos en edad escolar mediante la compensación de parte de los gastos derivados de la compra de los libros de texto y del material escolar exigido por sus centros educativos.

2.6. Comercio (*Aduana comercial*)

Desde hace casi 2 años que se prometió la apertura de la aduana comercial entre Ceuta y Marruecos en 2023 se anunciaban algunas pruebas piloto de paso de mercancías a través de las fronteras de Ceuta y Melilla, pero oficialmente problemas técnicos impedían la apertura definitiva. Empresarios locales manifestaban su inquietud debido a la falta de información por parte del gobierno central. Cabe recordar que la apertura de estas aduanas era uno de los acuerdos clave en la hoja de ruta que ambos gobiernos pactaron en abril de 2022, y a pesar de las promesas, las aduanas siguen cerradas y el proceso de apertura se ha retrasado repetidamente, y siempre por exigencias de Marruecos.

2.7. Acogida a inmigrantes

El Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta llegó a tener en 2018 una ocupación media de 714 inmigrantes y solicitantes de protección internacional en España, el máximo de su historia, cifra que se fue reduciendo en años posteriores debido a la pandemia y la menor entrada irregular de personas desde Marruecos por vía terrestre o marítima. A la vista de esta evolución, el Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de Ceuta aprobado por el Consejo de Ministros en otoño recogía una inversión de 7,3 millones de euros en esas instalaciones para “ajustar la capacidad de acogida al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema adaptando las prestaciones e itinerarios de acompañamiento que se ofrecen a los diferentes perfiles de solicitantes” en función de si son o no peticionarios de asilo.

3. Instituciones

La Asamblea de la Ciudad Autónoma celebraba el 17 de junio, su sesión constitutiva tras las elecciones locales regida por el art. 8.4 del Estatuto de Autonomía y el art. 2.2 del Reglamento de la Asamblea iniciándose con la constitución de la Mesa de Edad, conformada por el diputado de mayor edad, el de menor edad, así como por la oficial mayor de la Ciudad, en funciones de secretaría, procediendo la secretaría a la lectura a la relación de los 25 diputados electos como resultado las elecciones celebradas el pasado 28 de mayo. Tras la lectura de los 25 diputados/as electos/as y el juramento o promesa de acatamiento se procedía con la elección del presidente de la Ciudad Autónoma, de acuerdo conforme al art. 15 del Estatuto de Autonomía y en el art. 3 del Reglamento de la Asamblea. Los diputados/as, cabeza de lista, que deseen ser candidatos a la Presidencia deben mostrar su intención levantando la mano siendo el presidente de la Mesa de Edad el que diga, tras cumplimentarse este trámite, el nombre de los candidatos que opten a la Presidencia. La votación se realiza por escrito y tiene carácter secreto. Una vez concluida la votación, se efectúa el recuento, quedando, elegido o proclamado, el candidato/a que obtenga la mayoría absoluta o en su defecto quien encabece la lista más votada en las elecciones.

Una vez culminada la elección del presidente se procedía a la de los vicepresidentes de la Mesa de la Asamblea. Según se estipula en los arts. 4 y 28 del Reglamento de la Asamblea, se elegirán simultáneamente en la sesión constitutiva, para lo que cada diputado escribirá en una papeleta un solo nombre, resultado elegido por orden sucesivo aquellos dos que hayan obtenido más votos. En el caso de empate se prevé que sea elegido vicepresidente de la Mesa el que pertenezca a la lista más votada. Los diputados designados deberán jurar o prometer su cargo y sentarse en la Mesa, quedando constituida la Mesa de la Asamblea, tras lo cual se levantará la sesión y los diputados se dirigirán al Salón del Trono para la fotografía de la nueva Corporación.

A results de las elecciones locales de 28 de mayo de 2023, una vez elegido por la Asamblea de la Ciudad, el Presidente de la Ciudad Autónoma, conformaba un nuevo Ejecutivo, sin vicepresidentes, con una estructura de 6 consejerías, 2 menos que en la legislatura anterior: Consejería de Fomento, Medio Ambiente y Servicios Urbanos; Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital; Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deporte; Consejería de Presidencia y Gobernación; Consejería de Sanidad y Servicios Sociales; y la Consejería de Comercio, Turismo y Empleo. Se sumaba una viceconsejería de Servicios Urbanos y la portavoz del Grupo Popular en la Asamblea, Oficial de la Ciudad. La gran novedad en esta legislatura era la creación de la Consejería de Comercio, Turismo y Empleo, que sumaba además de las áreas propias de la denominación de la Consejería, los servicios de Mercados y Consumo y gestionará las sociedades Servicios Turísticos, Puerta de África y Parque Marítimo.

Con posterioridad, el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma en edición extraordinaria de 29 de noviembre de 2023 (BOCCE nº 73 Extraordinario) publicaba modificaciones sustanciales del Acuerdo de Consejo de Gobierno de Ceuta de 4 de julio de 2023, relativo a la estructura de Gobierno y la Administración. En efecto, el Decreto de la Presidencia de la Ciudad de Ceuta, de 29 de noviembre de 2023, por el que se modifica el Decreto de Presidencia, de 23 de junio de 2023, de organización funcional de la Ciudad Autónoma de Ceuta, procedía a una reorganización de las Consejerías, en particular, el Gobierno de la Ciudad se dota de una consejería de nueva creación: la Consejería de Educación, Cultura y Juventud, mientras que la Consejería de Comercio, Turismo, Empleo y Deporte ve aumentadas sus competencias relacionadas con el ámbito deportivo (apartados 13 a 21 de sus competencias), mientras que se le sustraen las competencias en Servicio de Mercados, salvo lo que sea competencia del ámbito sanitario y de seguridad alimentaria, y la de Defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, así como el apoyo y fomento de sus asociaciones BOCCE extraordinario nº 73, pág. 1177). Asimismo, el servicio de mercados y consumo se transfieren a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (art. 3. B del Decreto de la Presidencia de 29 de noviembre de 2023). En el mismo número extraordinario nº 73 del BOCCE se publica igualmente el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 4 de julio de 2023 sobre nueva estructura de las Consejerías del Consejo de Gobierno de la Ciudad. Precisamente en el ámbito del deporte representa una novedad la creación de una Dirección General de Deporte, adscrita a la Consejería de Comercio, Turismo, Empleo y Deporte, cuyas competencias especifica el apartado c) del Acuerdo (BOCCE extraordinario nº 73, pág. 1179).

4. Cooperación Vertical

El Boletín Oficial del Estado, núm 214, de 7 de septiembre de 2023 publicaba un Convenio entre el Gobierno de la Ciudad y el Ministerio de Política Territorial (págs. 123318-123323), que “tiene por objeto crear una Oficina Técnica de Proyectos en la Ciudad de Ceuta, que permita poner en marcha las medidas económicas y sociales previstas en el Plan Integral de Desarrollo Socioeconómico de la Ciudad de Ceuta [...], así como apoyar a las pymes y personas emprendedoras facilitando su acceso a los programas financiados con los Presupuestos Generales del Estado, que incluyen los Fondos de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) y así como los fondos estructurales de la Unión Europea, lo que permitirá la absorción de las inversiones y su destino a la finalidad prevista” (Cláusula Primera, pág. 123319), cuyas competencias recoge la Cláusula Segunda B (pág. 123320). El coste total aprobado supera los 4 millones de euros, desglosados en 4 anualidades con más de medio millón de euros para 2023 (Cláusula Tercera, pág. 123320) y más de un millón de euros por cada anualidad correspondiente a 2024, 2025 y 2026, financiados por el Ministerio con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Si bien era la Consejería de Presidencia y Gobernación

la que realizaba esta encomienda, recaía en la empresa pública Procesa la coordinación y seguimiento para la instauración de la mencionada Oficina.

El Consejo de Gobierno aprobaba en su sesión de 25 de julio de 2023 la propuesta de convenio de colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional en relación al funcionamiento de las Escuelas Infantiles que sean dependientes de la Ciudad Autónoma, en concreto, La Pecera y Juan Carlos I. El convenio se encuentra consignado en los Presupuestos Generales del ejercicio 2023 y tiene por objetivo correr con los gastos de personal y mantenimiento, así como la implantación de nuevas plazas escolares, mediante una serie de contratos externos con ciertas entidades privadas que estén autorizadas como Centro Infantil. Estas medidas cuentan con una financiación presupuestada en más de 800.000 euros; de los cuales Ceuta asume 200.000 euros y el Ministerio más de 600.000 euros.

En materia de desempleo, la colaboración con el Estado se plasmaba en el BOCCE nº 6.312, de 13 de junio (pág. 1308) publicaba Resolución del SEPE de 7 de junio de 2023 por la que se aprobaba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario 2023, de subvenciones públicas en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales que contraten desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, de conformidad con lo previsto en los arts. 17.3.b y 20.8.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Podían ser beneficiarios de dicha subvención, en los términos establecidos en el art. 2 de la Orden de 26 de octubre de 1998, la Corporación local de Ceuta o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local, de acuerdo con el art. 1 de la citada Orden, y el art. 2.g de la Orden TAS/816/2005 y tiene como objetivo la colaboración con las corporaciones locales que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.

5. Cooperación horizontal

El Pleno de la Asamblea aprobaba el 28 de noviembre la propuesta de convenio de colaboración entre Ceuta y Andalucía para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en situaciones de contingencia migratoria, para cuya firma el Gobierno solicitaba la autorización al Pleno, obtenida por amplia mayoría. Dicho Convenio no entraña obligación económica alguna para la Ciudad Autónoma, ya que se financia con fondos estatales que el Gobierno reparte entre las Comunidades Autónomas afectadas, como las Islas Canarias, Ceuta o Andalucía, entre otras. El principal objetivo del Convenio es coordinar las actuaciones entre ambas administraciones autonómicas con competencia en protección de los menores que sean trasladados desde Ceuta a Andalucía, en cumplimiento del Plan de Respuesta aprobado por la Conferencia Sectorial de la Infancia y Adolescencia en octubre de 2022.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

1. Convocatorias electorales

1.1. Elecciones locales de 28 de Mayo de 2023

La Junta Electoral Central (JEC), se veía obligada a intervenir en dos ocasiones durante el procedimiento electoral de la convocatoria de elecciones locales de 28 de mayo. En un primer momento la JEC hubo de pronunciarse el 10 de mayo de 2023 mediante el Acuerdo 191/2023 ante la constatación por parte del Ministerio del Interior, de la Oficina del Censo Electoral, Delegación del Gobierno en Melilla asó como Correos y Telégrafos “de un total de 43 documentaciones electorales durante su traslado a los votantes por diferentes repartidores de Correos. Todas las documentaciones sustraídas pertenecían a votantes asignados a mesas electorales de la circunscripción de Melilla. Para remediar tal sustracción, las documentaciones electorales sustraídas fueron “rápidamente anuladas mediante el bloqueo de los respectivos códigos identificativos, lo cual impide que puedan ser admitidas por ninguna oficina del territorio nacional, quedando así imposibilitada una posible utilización ilegítima de esa documentación para votar. Como medida complementaria, “la Oficina del Censo Electoral emitía los correspondientes duplicados de dicha documentación para que los electores afectados no se vieran perjudicados en su derecho de sufragio. La JEC precisaba que “dichos duplicados serán los únicos válidos para su admisión por las oficinas de correos” y ordenaba igualmente que “las mesas afectadas contarán con un listado que refleje los duplicados emitidos, como herramienta adicional para controlar una posible utilización ilegítima de las documentaciones sustraídas”.

En cuanto a las alegaciones presentadas mediante sendos escritos por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y la Delegación del Gobierno en Melilla en los que solicitaban que “en la Ciudad Autónoma de Melilla, de manera extraordinaria y atendiendo a las excepcionales circunstancias acaecidas en esa ciudad- la remisión por correo certificado del sobre de votación dirigido a la mesa electoral (art. 73.3 de la LOREG) sea tratada como un acto personalísimo, de tal manera que tenga que ser efectuada por el propio votante previa identificación por el empleado público de Correos que reciba el voto”, mediante la exhibición del Documento Nacional de Identidad, o equivalente, la JEC resolvía desestimando dicha petición de Correos y Delegación del Gobierno, argumentando que, “dado que las medidas adoptadas han neutralizado la posible utilización ilegítima de esta documentación electoral, no parece necesario endurecer el ejercicio del voto por correo añadiendo un requisito que no está previsto, siquiera indirectamente, en la Ley Electoral”. No obstante, la JEC consideraba los hechos con la relevancia suficiente para ser investigados por la policía y la jurisdicción penal, a la par que encomendaba a estas autoridades a adoptar “las medidas pertinentes para garantizar la seguridad ciudadana, la prevención frente a la posible comisión de nuevos

delitos, así como la investigación y persecución de los que, en su caso, se hayan podido cometer”.

La JEC mediante Acuerdo 270/2023 se pronunciaba sobre el recurso interpuesto por el partido Coalición por Melilla contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Melilla de 22 de mayo de 2023, en relación con su petición “de exigir la entrega personalísima del depósito del voto por correo también para los electores que ya lo hayan entregado para las elecciones a la Asamblea de Melilla”. Cabe recordar que dicho voto por correo se depositó con todas las garantías legales previstas en la fecha de su emisión, por tanto sin una entrega personalísima. La JEC desestimaba el recurso en el que se solicitaba la aplicación del Acuerdo de la JEC de 10 de mayo (referido a documentación electoral sustraída al personal de Correos) a los votos que han sido emitidos por correo antes de esa fecha, procediendo a su anulación y acordando la emisión de duplicados de la documentación dirigida a los electores que han emitido dicho voto, para que puedan hacerlo ahora de nuevo.

Tal y como había explicado la Junta Electoral de Zona, las medidas aplicadas a los votos sustraídos “respondían a dos hechos diferentes: en primer lugar, a la sustracción de documentación electoral a los empleados de Correos, evitando el uso fraudulento de esta documentación y permitiendo que los electores a los que iba destinada esta documentación pudiesen ejercer su derecho de voto. En segundo lugar, adoptando medidas preventivas a la vista del incremento desproporcionado de solicitudes de voto por correo y de ciertos indicios sobre un posible uso fraudulento, consistente en exigir la identificación personal del elector en el momento de presentar la documentación con el voto dirigido a cualquier Mesa electoral de Melilla”. La JEC alega además la violación del derecho fundamental de sufragio si se adoptasen las medidas solicitadas por Coalición por Melilla, señalando que “supondrían privar del derecho de sufragio a quienes lo ejercieron legalmente hasta el 10 de mayo, puesto que, dado el momento en que se encuentra el proceso electoral (el plazo para ejercer el voto por correo concluye el próximo jueves 25 de mayo), la anulación de su voto y la remisión de nueva documentación electoral para que éstos pudieran votar no permitiría hacerlo en las fechas legalmente establecidas”. La JEC se apoyaba además en la proporcionalidad de una medida que afectaba solamente a un número de votos muy limitado, observando que “tampoco se justifica una medida de esa naturaleza dado el número limitado de votos emitidos hasta la fecha considerada (en torno a 700, según cálculos de la Junta Electoral de Zona y del propio recurrente) y que éstos se han tramitado de acuerdo con todas las garantías legales establecidas”. De ahí que por consiguiente, como se ha apuntado, la JEC considerase las medidas solicitadas “desproporcionadas y provocarían la privación del derecho de sufragio de quienes lo ejercieron conforme a las formalidades legales”, obviamente sin perjuicio de que, una vez concluidas las investigaciones judiciales que se estaban llevando a cabo, los órganos jurisdiccionales competentes puedan adoptar las medidas que estimen procedentes”.

En función de todo lo anterior, CPM hacía pública su intención de impugnar las elecciones del 28 de mayo, cualquiera que fuese el resultado, justamente por ver rechazada su solicitud para que todos los votos por correo fueran identificados y no solo una parte, ya que ello “contaminado y adulterado”. En efecto, CPM presentaba dicho recurso para impugnar las elecciones, por lo que la sesión plenaria constituyente de la Asamblea no pudo celebrarse hasta el 8 de julio, 40 días después de la celebración de las elecciones, tal y como establece la LOREG. Finalmente el recurso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJA de Málaga (ponente el magistrado Miguel Ángel Gómez Torres) mediante Sentencia nº 1651/2023, de 3 de julio de 2023, en el que se afirmaba que “debemos señalar que la medida controvertida en el litigio no está contemplada expresamente en la LOREG, en cuyos arts. 72 y 73 solo exigen la identificación personal del elector que opta por ejercitar el derecho de sufragio en dos momentos, estos es cuando solicita a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral el certificado de inscripción en el censo, solicitud que ha efectuarse personalmente por el elector ante cualquier oficina del servicio de Correos, debiendo el funcionario identificar al elector mediante la exhibición de su documento nacional de identidad y, el segundo momento, cuando el elector recibe en el domicilio por él indicado las papeletas y los sobre electorales, junto con el certificado de inscripción en el censo y un sobre en el que figura la dirección de la Mesa donde le corresponde votar, documentación toda ella para cuya entrega nuevamente debe identificarse ante el funcionario de Correos” (F.J. 5º, pág. 8).

La sentencia admite que “nada dice la LOREG de quién debe hacer esa remisión por correo certificado, si acudiendo el propio elector a una oficina de Correos o cualquier otra persona” (F. J. 5º, pág. 8). Del mismo modo, no se aprecia tampoco “vulnerado el principio de igualdad y el derecho de sufragio activo en el desarrollo del proceso electoral tomando como término de comparación a los electores que ejercieron el voto por correo antes del dictado de los acuerdos impugnados a quienes no se les exigió la entrega personal e identificación en las oficinas de Correos”.

Paralelamente, mediante Acuerdo 282/2023, de 25 de mayo, en una Consulta sobre ejecución del acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Melilla de 23 de mayo de 2023, relativa a los sobres de votación dirigidos a las Mesas electorales que aparezcan en los buzones de Correos con la correspondencia ordinaria, el presidente de la Junta Electoral de Zona emitía un Informe a petición de la JEC, en el que se ponía de manifiesto “el alto porcentaje de solicitudes de voto por correo (20,81% del censo); el escaso número de electores que el día 23 de mayo habían depositado su voto en las oficinas de Correos (un 16,32%); el acuerdo de la citada Junta Electoral de Zona de 17 de mayo exigiendo la identificación personal del elector para la entrega del sobre con el voto por correo, así como la confirmación de dicho criterio por la JEC el 18 de mayo, extendiendo este criterio a todo el territorio nacional respecto

del voto por correo con destino a las mesas electorales de la ciudad de Melilla; y la existencia de una investigación judicial por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Melilla en relación con una presunta trama sobre el voto por correo, que ha llevado a la detención de varias personas” (apartado 1º). La JEC recuerda que “el art. 73 de la LOREG señala que los sobres que contienen el voto por correo deben remitirse por correo certificado y el servicio de Correos conservará esta documentación hasta el día de la votación, en que deberá trasladarlo a las correspondientes mesas electorales. Del tenor del citado precepto se deriva que no será válido el voto por correo que no se remita por correo certificado. De ahí que la JEC acordaba, en primer lugar respecto de todos los votos depositados hasta ese momento en buzones de Correos de manera por tanto no certificada que en virtud del art. 73 de la LOREG eran declarados inválidos “y para evitar también la confusión que se pueda provocar en las mesas electorales, esta Junta considera que a partir de este momento esos sobres de voto por correo sean entregados por el personal de Correos en la Junta Electoral de Zona de Melilla, a efectos de su custodia, teniendo en cuenta las investigaciones que se están realizando o las reclamaciones o recursos que puedan plantearse”. En segundo lugar, dado el momento de adopción del Acuerdo de la propia JEC (el mismo día en que concluía el plazo para la entrega del voto por correo por el elector) que “los sobres que contengan el voto por correo de los electores dirigidos a una mesa de la ciudad de Melilla que se recojan en los buzones de Correos a partir de este momento deberán ser depositados por el personal de Correos en la Junta Electoral de Zona de Melilla para su custodia, y no en la mesa electoral a la que van destinados”.

En cuanto al escrutinio y los escaños obtenidos por los distintos partidos que concurrieron a las elecciones locales, se el PP se alzaba con la mayoría absoluta de la Asamblea con 14 escaños (15.555 votos y 52,67%), CPM descendía hasta 5 escaños (5.557 votos y 18,81%), el PSOE perdía 2 escaños y se quedaba en 3 (3148 votos 10,66%), Vox en 2 (2937 votos y 10,2 %) y Somos Melilla entraba por primera vez en la Asamblea con 1 diputado, una de las novedades de las elecciones locales de este partido, un escaño con 1.508 sufragios (5,10 %).

40 días después de la celebración de las elecciones municipales del 28 de mayo, y tras la desestimación por el TSJA del recurso contencioso-electoral presentado por Coalición por Melilla (CPM), se constituía la Asamblea de la Ciudad en la que Imbroda era el único de los cabezas de lista de los 5 partidos que lograron representación parlamentaria en las elecciones del 28 de mayo que ha presentado su candidatura a la Presidencia, sumando los votos de los 14 diputados del PP siendo investido por sexta vez presidente de la Ciudad. El resto de los partidos CPM y PSOE votaban en contra de la candidatura de Imbroda, a excepción de la diputada de CPM Fatima Mohamed Kaddur, que rompiendo la disciplina de voto de su grupo se abstuvo, al igual que los dos diputados de Vox y el único de Somos Melilla.

El nombramiento de Imbroda como presidente de la Ciudad de Melilla tenía lugar con la publicación del Real Decreto 605/2023, de 7 de julio en el BOE (núm. 162, de 8 de julio de 2023, pág. 99186) y en el BOME (Edición extraordinaria nº 43 de 8 de julio de 2023, pág. 1084), como es preceptivo, sancionado y promulgado por el Rey y con refrendo del presidente del Gobierno. Tanto el BOE como el BOME publicaban a su vez el Real Decreto 604/2023, por el que se produce el cese del anterior presidente. Por tanto, en virtud del art. 8 del Reglamento de la Asamblea de Melilla, Imbroda asume ya sus funciones tras haberse producido el nombramiento por el Rey.

En cuanto a la estructura del Gobierno melillense, se dotaba de 3 vicepresidencias que simultáneamente asumen cada una de ellas una consejería. En particular, la Vicepresidencia Primera asumía la Consejería de Economía, Comercio, Innovación Tecnológica, Turismo y de Fomento; mientras que el vicepresidente 2º asumía inicialmente la Consejería de Medio Ambiente y Naturaleza; y el vicepresidente 3º la Consejería de Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, la portavoz del Consejo de Gobierno, asumía simultáneamente la consejería de Cultura, Patrimonio Cultural y del Mayor. Las otras Consejerías del Gobierno melillense eran las de Hacienda, Presidencia, Administración Pública e Igualdad, Políticas Sociales y Salud Pública y Educación, Juventud y Deportes. Se creaban asimismo 3 viceconsejerías, dos de ellas adscritas a la Consejería de Presidencia, en concreto, la Viceconsejería de Movimiento Participativo, y la Viceconsejería de Igualdad y Mujer y la viceconsejería de Medio Ambiente, adscrito a la consejería homónima.

Se procedía además al nombramiento de un diputado delegado para los Asuntos Universitarios, y otras dos delegadas en este caso, una para las relaciones con la Unión Europea (que recaía en la vicepresidenta primera de la Asamblea) y otra delegada para las relaciones con la Junta de Andalucía, recaída en la diputada elegida en el Congreso de los Diputados por la circunscripción de Melilla en las elecciones de 28 de julio de 2023.

1.2. Elecciones generales de 23 de Julio de 2023

El PP volvía a vencer unas Elecciones Generales en Melilla, como viene ocurriendo de manera ininterrumpida desde 1996, obteniendo todos los escaños en juego para ambas cámaras de las Cortes Generales (1 Diputado y 2 senadores). El PP experimentaba una subida de 20 puntos porcentuales respecto a las anteriores elecciones generales, llegando al 49,5 % de los votos, lo que supone una cota que supera a todos los principales partidos en su conjunto, es decir, más que PSOE, Vox y Coalición por Melilla (CPM) juntos, a los que el PP ha multiplicado sus resultados por dos, tres y diez, respectivamente.

Tras el recuento final, incluyendo el voto de los residentes en el extranjero, el PP obtenía 13.446 votos; el PSOE 6.943 sufragios; siguiendo Vox con 4.359 votos; CPM con 1.298; Sumar con 827; votos Pacma con tan solo 160

sufragios; Por un Mundo más Justo con 40; y Recortes Cero con 23, además de los 253 votos blancos y los 300 nulos.

Por lo que se refiere al Senado, el candidato y candidata del PP también se imponían con amplitud con 13.417 votos del primer candidato (49,90%), 48 papeletas más que su compañera. El resultado más inesperado de las elecciones generales fue el obtenido por Coalición por Melilla (CPM) quien respecto a las elecciones de dos meses antes por primera vez en su historia tocaba su suelo histórico en número de votos desde su nacimiento como partido en 1995. Esta formación marroquinizadora pasaba de estar a 200 votos del PP en las generales de noviembre de 2019 a casi 12.000 de distancia en 2023, al sumar solo 1.279 votos al Congreso de los Diputados, cayendo a la cuarta posición, por detrás incluso de PSOE y Vox. En el cómputo global CPM perdía casi el 77% de votos. Así pues, en menos de dos meses en una comparativa de las elecciones municipales CPM registraba una pérdida de 4.278 votos, ya que el 28 de mayo de 2023, en las elecciones municipales, obtuvo 5.557 votos. De hecho, con el resultado obtenido para el Congreso de los Diputados, en las elecciones municipales de mayo de 2023 CPM ni tan siquiera habría obtenido un solo escaño en la Asamblea melillense. Hay que recordar que Somos Melilla, que fue el último partido en lograr escaño en la Asamblea de la Ciudad Autónoma, obtuvo un 5,1 % de los votos, lo que representa cuatro décimas más que CPM en las elecciones generales.

El PP conseguía de esta manera imponerse en 17 de los 23 colegios electorales de Melilla en lo que se refiere al Congreso de los Diputados conseguía imponerse en la mayoría de los 23 colegios electorales de Melilla en las generales que se celebraron el pasado domingo en lo que se refiere a la votación al Congreso de los Diputados.

2. Ejercicio competencial

2.1. *Suministro de agua*

En el Pleno de 16 de mayo la Asamblea de Melilla aprobaba por unanimidad que la titularidad de la Planta Desalinizadora a partir de diciembre fuese transferida a la Ciudad Autónoma por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, si bien la gestión de la planta seguiría correspondiendo a la empresa privada por un periodo total de cuatro años con un coste anual de 3,4 millones de euros (más de 13 millones y medio en total).

El acuerdo adoptado se inscribía en las frecuentes restricciones en el suministro del agua que ha venido sufriendo Melilla, problema al que se preveía remediar en julio con la finalización de la construcción del cuarto módulo de la desaladora y otro más para proporcionar el suficiente caudal de agua para poder garantizar unos 24.000 m³ diarios.

En el Pleno del 16 de mayo la Asamblea aprobaba con carácter extraordinario la rectificación del inventario de bienes de 2022 de la Ciudad Autónoma

incluyendo entre las altas una parcela adquirida al Ministerio de Defensa para la construcción de un centro educativo así como el alta de una parcela ubicada en General Astilleros para destinarla a una infraestructura de carácter social.

2.2. Presupuestos

El Pleno de la Asamblea de Melilla aprobaba con carácter definitivo en marzo de 2023 los Presupuestos Generales de la Ciudad para el año 2023, por un valor de algo más de 355 millones y medio de euros, por 13 votos a favor –CPM, PSOE, el presidente de la Ciudad; y un diputado no adscrito, y 7 en contra de PP y Vox, con la ausencia de algunos diputados por razones familiares.

A comienzos de octubre se adoptaba por el Gobierno melillense la creación de unos bonos turísticos (Orden N° 0708, de fecha 5 de octubre de 2023, relativa a la convocatoria extraordinaria de subvenciones para la bonificación de paquetes turísticos con destino Melilla, Año 2023 publicada en el Boletín Oficial de Melilla Extraordinario n° 73, de 6 de Octubre de 2023, págs. 1417-1423), a fin de impulsar el turismo, rebajando los costes de viaje en transporte aéreo y alojamiento en la ciudad mediante la equiparación de los visitantes con los residentes en Melilla, quienes son beneficiarios de una reducción del 75 % en el precio del billete de transporte por la bonificación del Estado por vivir en una zona extrapeninsular, aunque el coste económico de la rebaja en el precio de dichos bonos corría a cuenta de la Ciudad Autónoma a través de una partida de 5 millones de euros. Según la procedencia los bonos llegaban hasta 400 euros sobre el importe neto del billete por persona en los vuelos que conectan la Ciudad de Melilla con Madrid y Barcelona, así como con “otros de origen distinto, con exclusión de Baleares, Canarias y Ceuta”. En particular en los viajes aéreos con origen en Málaga, la subvención máxima estipulada era de 160 euros, 80 por trayecto, mientras que en las conexiones con Sevilla, Granada y Almería, que al estar declaradas Obligación de Servicio Público se benefician de tarifas más reducidas, la subvención máxima contemplada por la Ciudad era de 120 euros, 60 por trayecto. La partida de 5 millones de euros se creaba con remanentes de otras partidas ya dotadas de manera suficiente y que por tanto no iban a ser gastadas a finales del ejercicio presupuestario. Por lo que se refiere a la estancia, los bonos reducían el coste de la estancia con una subvención de 40 euros por noche en hoteles de 4 estrellas, 30 euros en los de tres estrellas y diez en el resto de alojamientos turísticos.

3. Instituciones

El 10 de Octubre de 2023 la Asamblea de la Ciudad Autónoma celebraba su primer pleno de control al Gobierno tras las elecciones a dicho órgano, con una sesión plenaria de interpelaciones, con 15 minutos en los turnos de palabra tanto para Ejecutivo como grupos de la oposición (repartidos entre 10 minutos de exposición y 5 de réplica), y, dándose la circunstancia que los cuatro grupos de oposición hacían uso de su derecho a presentar el máximo de 2 interpelaciones, independientemente del número de diputados de cada

Grupo, el Gobierno se veía sometido a responder a 8 interpelaciones en un solo Pleno, cifra que no se alcanzaba desde al menos hace 20 años. Dicha cifra récord no es sino el resultado de la fragmentación de grupos en el seno de la Asamblea en la nueva Legislatura comenzada en 2023, ya que nunca hasta ahora la oposición había contado con tantos Grupos (Coalición por Melilla, PSOE, Vox y Grupo Mixto, en el que se integra Somos Melilla).

La diferencia en cuanto al formato de los Plenos respecto a la pasada Legislatura por tanto era sensible, ya que en la anterior Legislatura, al existir un Gobierno de coalición la oposición estaba representada únicamente por 2 Grupos (PP y Vox). Los Plenos de control reglamentariamente previstos se celebran una vez al mes, alternando los Plenos de interpelaciones con los de preguntas. Solo en los Plenos de preguntas las iniciativas dependen de la representatividad de cada Grupo, de manera que en la nueva Legislatura si los Grupos de oposición deciden agotar al máximo el número de preguntas en los Plenos dedicados a las mismas se podrá alcanzar la cifra de hasta 25 preguntas repartidas entre 11 de Coalición por Melilla, 7 del PSOE, 5 de Vox y 2 de Somos Melilla.

En cuanto a los Plenos de Control en la Asamblea de la Ciudad, el 19 de octubre de 2023 los grupos de oposición al unísono protestaban contra la resolución adoptada por la Mesa de la Asamblea de la Ciudad de eliminar 5 preguntas de los plenos de control, reduciéndose el total de 25 a 20 preguntas, al considerarlo “un atentado contra la democracia, la participación y la fiscalización de la labor del Gobierno”. En anteriores legislaturas existía un consenso en torno al cupo de preguntas, pero la Mesa de la Asamblea se escudó en que la fragmentación de grupos en su seno impone una menor duración de los mismos para que puedan ser más prácticos.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) desestimaba un recurso del anterior Gobierno de Melilla en la pasada legislatura, formado por Coalición por Melilla (CPM), PSOE y Eduardo de Castro, a la sazón presidente de la Ciudad no adscrito (al haber sido expulsado de Ciudadanos, formación con la que concurrió a las elecciones de 2019) confirmando que éste último, una vez nombrado presidente, cesó ilegalmente a los consejeros del PP del Ejecutivo saliente en 2019, ya que, el 19 de junio de 2019, solo cuatro días después de la designación como presidente, el entonces único diputado de Ciudadanos en la pasada legislatura, elegido con los votos de 8 diputados de CPM y 4 del PSOE, firmaba un decreto cesando a los consejeros y viceconsejeros del anterior Gobierno del PP en la legislatura 2015-19, en funciones todavía, sin proceder al nombramiento de nuevos miembros del Ejecutivo de la Ciudad Autónoma hasta el 4 de julio de 2019, produciéndose así un período de interregno en el que el presidente de facto ejerció de manera unipersonal las funciones del Gobierno melillense, un órgano colegiado, durante 15 días. El recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa interpuesto por los consejeros del PP declaró ya en su día la ilegalidad de tal manera de

proceder y aun así el Gobierno de la pasada legislatura recurrió ante el TSJA, quien, mediante Sentencia nº 1.102/2023, de 26-04-2023, desestimaba el recurso de apelación en el caso del cese de los viceconsejeros y condenaba a la Ciudad Autónoma de Melilla al pago de las costas procesales hasta el límite de 1.000 euros, confirmando de este modo sendas sentencias recaídas en primera instancia (Sentencia nº 259/20, de 28-09-2020, y Sentencia nº 257/2020, de 28-09-2020). Por este motivo la Ciudad desistía del recurso interpuesto contra la sentencia que anulaba el cese de los consejeros para evitar la condena en costas (Punto 3º del Consejo de Gobierno de 18 de Agosto de 2023). A efectos prácticos y con la Legislatura ya expirada, la sentencia no entrañaba consecuencias prácticas, más allá de la nulidad de aquel Decreto de cese.

El 25 de octubre de 2023 se procedía al nombramiento de un nuevo consejero de Medio Ambiente y Naturaleza, para sustituir al anterior consejero de esta cartera, que asumía el cargo de nuevo presidente de la Autoridad Portuaria BOME Extraordinario Nº 75 de 19 de octubre de 2023, lo que le obligaba a renunciar tanto al cargo de consejero de Medio Ambiente como al acta de diputado. El cambio en la Consejería de Medio Ambiente a su vez producía que la portavoz del Gobierno melillense y consejera de Cultura, Patrimonio Cultural y del Mayor, fuese nombrada como vicepresidenta segunda del Gobierno de la Ciudad Autónoma.

4. Cooperación horizontal

El 17 de noviembre de 2023 las ciudades de Melilla y Málaga suscribían un protocolo de colaboración en materia turística. Entre las medidas acordadas, se contemplaba la de asociar Melilla a la Oficina de Turismo de Málaga en eventos internacionales de la misma. Igualmente se preveía que la web de la Ciudad de Málaga albergue toda la información sobre bonos turísticos en Melilla. En tercer lugar se prevén mecanismos para el fomento del turismo de congresos en Melilla. Se trata de un protocolo de colaboración con una vigencia inicial de cuatro años como paso previo para convenios específicos en líneas de colaboración concretas.

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

CRÓNICA LEGISLATIVA ESTATAL 2023: LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN AÑO ELECTORAL

Nuria Magaldi Mendaña
Universidad de Córdoba

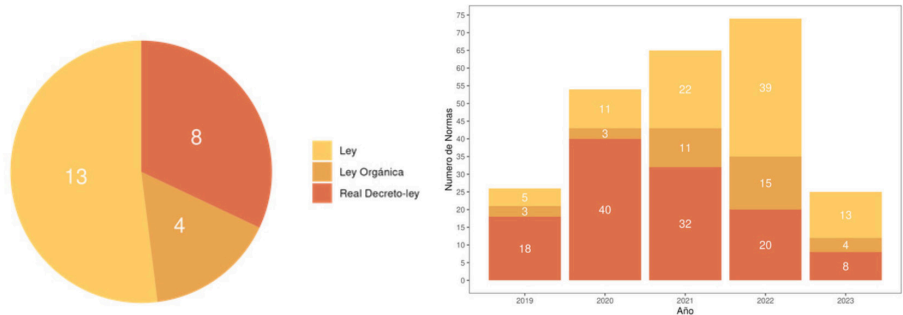
1. Balance general

La actividad legislativa durante el año 2023 ha disminuido notablemente respecto del año anterior, debido, en buena medida, a la inesperada celebración de elecciones generales el 23 de julio. Por un lado, la convocatoria de elecciones conllevó la inmediata disolución de las Cortes Generales. Por otro lado, los resultados electorales hicieron especialmente compleja y larga la formación de Gobierno, impidiendo la presentación de proyectos de ley durante prácticamente toda la segunda mitad de 2023.

Así, en 2023 se aprobaron un total de 4 leyes orgánicas (dos de modificación del Código Penal), frente a las 15 leyes orgánicas aprobadas en 2022. Por lo que se refiere a leyes ordinarias, se aprobaron un total de 13, todas ellas en los primeros cinco meses del año. Este número supone una caída de prácticamente dos tercios respecto del número de leyes aprobado el año anterior; además, en 2023 ninguna de las leyes aprobadas trajo causa de Reales Decretos-leyes producidos el año anterior.

En relación con la potestad legislativa de urgencia, el Gobierno recurrió a ella en ocho ocasiones, lo que supone menos de la mitad que en 2022, que fueron 20. De estos ocho Reales Decretos-leyes, respecto de tres se acordó su tramitación como proyecto de ley, cuatro fueron convalidados y uno de ellos, el Real Decreto-ley 7/2023 quedó derogado en el primer pleno de la nueva legislatura (ya a principios de 2024).

Gráfico 18. Normas del Estado con rango de ley aprobadas en 2023 y en años precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE.

Desde una perspectiva general, la actividad legislativa de 2023 siguió fuertemente marcada por dos elementos. Por un lado, por la excepcional situación derivada de la invasión rusa de Ucrania y por el complicado y volátil contexto económico internacional, que condujeron a la adopción de muy variadas medidas para paliar o contener las consecuencias económicas de una y otro. Tal es el caso de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo, de prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas, en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, así como también en el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Por otro lado, por la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos con la Unión Europea en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Estado. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en 2022, durante el año 2023 la gran mayoría de compromisos adquiridos se han cumplido no mediante leyes, ordinarias u orgánicas, sino utilizando el recurso a la potestad legislativa de urgencia. Así ocurre, por ejemplo, con la aprobación del Estatuto del Artista (Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas), con determinadas medidas en materia de pensiones (Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones), con la reforma de la Ley de Aguas (Real Decreto-ley 4/2023), con numerosas medidas en materia de justicia, función pública, régimen local o mecenazgo (Real Decreto-ley 6/2022, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo), con medidas

para la protección y mejora del nivel asistencial (Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.) o con determinadas ayudas al sector turístico (Real Decreto-ley 8/2023). A ello habría que sumar las leyes 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca sostenible e Investigación Pesquera, 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que también contienen medidas incluidas en los compromisos asumidos frente a la Unión Europea.

Por último, en 2023 la potestad legislativa de urgencia también se utilizó para hacer frente y tratar de paliar los efectos de la sequía, que afecta especialmente a diversas zonas del territorio nacional (Real Decreto-ley 4/2023 y del 8/2023).

2. Leyes orgánicas con incidencia autonómica

La incidencia autonómica de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU) es especialmente intensa, puesto que dicha norma -que es parcialmente orgánica y parcialmente básica- supone un auténtico repliegue del legislador estatal en su función de legislador básico.

Debe recordarse, en este sentido, que en materia universitaria a las competencias estatal y autonómicas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las universidades. Por lo que se refiere a los títulos habilitantes estatales, la configuración de la autonomía universitaria como derecho fundamental (art. 27.10 CE) determina su regulación esencial por el legislador orgánico. Por otra parte, los títulos 149.1, 15 y 30 (junto con el 18, inexplicablemente ausente, pero que consideramos implícito) remiten, fundamentalmente, al clásico esquema bases-desarrollo: al legislador estatal compete la legislación básica y al legislador autonómico la legislación de desarrollo. Y, a su vez, tanto el legislador estatal como el autonómico deben respetar la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida, lo que significa, según el Tribunal Constitucional, que deben permitir optar entre márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales, flexibles o adaptables a las características de cada universidad.

Señalado lo anterior, la regulación que ha hecho el legislador estatal sobre la organización, estructura y régimen jurídico de las universidades ha sido extraordinariamente parca. Ello implica, como dijimos, que el legislador autonómico goza, ahora, de un amplísimo margen, lo que le permitirá regular, entre otras, cuestiones como: los órganos y estructuras en que se organizarán obligatoriamente las universidades en una Comunidad Autónoma (o no establecer ninguno y que lo determine cada universidad), así como sus princi-

pales características y funciones; el régimen jurídico y el funcionamiento de los órganos de gobierno y representación universitarios, respetando lo establecido en la LOSU y la autonomía universitaria; el procedimiento para adscribir centros docentes a universidades privadas (pues LOSU ya no lo regula); el procedimiento para crear o suprimir centros en el extranjero (que LOSU atribuye ahora a las Comunidades Autónomas).

Por otra parte, la forma de acceso a los cuerpos docentes universitarios sigue basándose en la previa obtención de una acreditación por parte de ANECA. Sin embargo, LOSU parece obligar ahora a que ANECA cuente en los procedimientos de acreditación con la asistencia de las agencias de calidad autonómicas, donde las haya. Ciertamente, la Ley no aclara con precisión a qué se refiere esa participación, aunque parece incluir, como mínimo, “el desarrollo de la evaluación” de los “méritos y competencias de las personas aspirantes” (art. 69.1 LOSU), previa celebración de un convenio entre ellas.

En materia de profesorado laboral, LOSU habilita a las Comunidades Autónomas a crear nuevas figuras contractuales bajo el genérico nombre de Profesor Permanente Laboral, señalando que tales figuras tendrán categorías “comparables a las del personal docente e investigador funcionario”. Ello supone, como mínimo, la posibilidad autonómica de crear y regular contratos de Profesor Permanente Laboral comparables a la figura de Profesor Titular de Universidad y contratos de Profesor Permanente Laboral comparables a la figura de Catedrático de Universidad. La imprecisa redacción de la Ley abre incluso la posibilidad a que las Comunidades Autónomas creen no solo una categoría laboral por cada categoría funcional, sino varias categorías laborales, siempre que respeten el vago requisito de que sean “comparables”. El sistema que dibuja LOSU se presenta, en definitiva, como un sistema universitario fragmentado e incomunicado, pues cada una de las figuras autonómicas laborales lleva aparejada su propia y específica acreditación por la correspondiente agencia autonómica.

3. Leyes ordinarias con incidencia autonómica

3.1. Leyes con contenido económico-financiero y organizativo

La aprobación de la Ley 8/2023, de 3 de abril, por la que se modifica la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y de la Ley 9/2023, de 3 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, respondió a la necesidad de adaptación tanto del Convenio como del Concierto a las últimas modificaciones sustanciales operadas en el ordenamiento jurídico tributario. Así, en ambos casos se incorporó el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, regulado en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía

circular. Asimismo, se realizaron adaptaciones para su adecuación al nuevo Impuesto Territorial de Solidaridad de las Grandes Fortunas, creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. Finalmente, se modificaron los puntos de conexión en relación con el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

Por otra parte, mediante la Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026, se procedió a aprobar la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026, de conformidad con lo que establece la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con el País Vasco.

En materia de organización administrativa debemos destacar la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que traspuso la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019. Su principal finalidad es proteger a las personas que, en un contexto laboral o profesional, detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma. Aunque son diversos los títulos competenciales alegados por el legislador (entre ellos el 149.1.1, 6, 7, 11, 13, 18 y 23 CE) el más relevante a nuestros efectos es el art. 149.1.18, relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, esto es, a la organización administrativa.

Por un lado, la Ley ofrece al informante la posibilidad de comunicar las infracciones detectadas a través de un Sistema interno de información (un buzón o cauce para la recepción de la información), obligando a establecer dicho sistema a todas las Administraciones públicas. Ello incluye a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a su sector público institucional, así como a los órganos estatutarios.

Por otro lado, la Ley, consciente de la falta de confianza de los potenciales informantes en la eficacia de las comunicaciones internas, impone la obligación de establecer canales de comunicación externa adecuados. Así, la Ley crea un canal externo cuya llevanza corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, dotada de garantías de independencia y autonomía. Ahora bien, junto a ello, la Ley también admite la posible implantación de canales externos de información por las Comunidades Autónomas. La llevanza de dichos canales externos será asumida por autoridades independientes autonómicas análogas a la autoridad estatal, cuya competencia podrá extenderse tanto a las informaciones sobre infracciones que sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público autonómico y local del territorio autonómico correspondiente, como a las relativas a incumplimientos imputables a entidades del sector privado que produzcan efectos únicamente en dicho territorio.

3.2. *Leyes ordinarias en materia de derechos y prestación de servicios públicos*

La primera ley que se aprobó en el año 2023 fue la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Aunque se dictó al amparo de una competencia exclusiva del Estado, como es la de relaciones internacionales del 149.1.3 CE, no cabe olvidar que el Tribunal Constitucional ha reconocido a las Comunidades Autónomas capacidad de actuación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible. Estamos, en realidad, ante una competencia concurrente, que no excluye ni impide la competencia autonómica, prevista expresamente en muchos estatutos de autonomía.

Precisamente por ello, la Ley estatal es, sobre todo, una ley reguladora de mecanismos, cauces e instrumentos de cooperación entre las distintas Administraciones competentes, incluidos los entes locales. Así, debe destacarse, en primer lugar, la creación de la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global como órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración en la materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y de las ciudades con estatuto de autonomía.

En segundo lugar, la Ley configura el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible como un sistema de cooperación descentralizado en el que actúan, por un lado, el ministerio competente y sus órganos dependientes, y, por otro, las Comunidades Autónomas y los entes locales. La ley insiste, en este sentido, en el hecho de que el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo que se realiza desde las Comunidades Autónomas (también los realizados por entes locales y forales) contribuye al logro de los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo sostenible. Ahora bien, precisamente por ello, el legislador cree imprescindible definir marcos de gobernanza que aseguren una actuación coordinada del conjunto de la Administración General del Estado y el sector público estatal, y la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, y con los entes locales, y otros actores públicos, privados y de la economía social. A estos efectos el art. 35.3 establece que la política de cooperación de las Comunidades Autónomas y los entes locales deberá, en todo caso, respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales (previstas en el art. 23.1), así como lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI aspira a desarrollar y garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, erradicando las situaciones de discriminación. Dictada al amparo de muy diversos títulos competenciales (art. 149.1.1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 18, 27 y 30 CE), incluye medidas en numerosos ámbitos,

algunos de clara incidencia autonómica (educación, sanidad, cultura, deporte). Por ello, al igual que ocurría con otras leyes analizadas el año anterior (en particular, la *LO 10/2022* y la *Ley 15/2022*), buena parte de ellas deberán sustentarse en los correspondientes servicios públicos autonómicos.

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, es una ley dictada al amparo del art. 149.1.1, 7 y 17 CE, derogando el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. La Ley aspira a establecer el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regular el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. En este sentido, tiene por objetivo promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial.

Debe recordarse, no obstante, que con carácter general las políticas activas de empleo son actualmente competencia autonómica, tal y como también reconoce expresamente la propia Ley en su art. 7.2. En lógica consonancia con esta realidad, la Ley se centra, en buena medida, en la regulación de instrumentos de cooperación (la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales) y en acciones destinadas a reforzar la cohesión y mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Empleo (configurado por la Agencia Española de Empleo y por los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas). Así, por ejemplo, afirma que pretende lograr la convergencia necesaria entre las políticas de empleo de las distintas Administraciones con competencias en la materia para la consecución de objetivos comunes, para lo cual se utilizarán instrumentos de planificación y coordinación, en buena medida heredados de la normativa anterior: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, que tendrá vigencia cuatrienal y se elaborará en colaboración con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas; el Plan Anual -que se elaborará teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las Comunidades Autónomas-, y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo, integrado, entre otros, por los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

La ley realiza también una ordenación básica de los servicios públicos de empleo de las distintas Administraciones territoriales y de las entidades privadas de empleo, definiendo los servicios públicos de empleo autonómico como “aquellos órganos o entidades a los que, en sus respectivos ámbitos, corresponde la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo, así como garantizar la prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, previstos en esta ley” (art. 23). A diferencia de su predecesora,

parece regular con mayor detalle los servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios, lo que podría condicionar, a su vez, los servicios, compromisos y carteras de los servicios autonómicos de empleo.

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar animal, tiene carácter básico y se dicta al amparo del art. 149.1.13, 16 y 23 CE. En los últimos años las Comunidades Autónomas han ido elaborando un conjunto heterogéneo de normas sobre protección y bienestar animal que recogen, con diferente alcance, pautas de comportamiento hacia los animales. Ello justifica, según señala la Exposición de Motivos, la necesidad de dotar de coherencia al régimen jurídico de la protección de los animales en nuestro país, fijando un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio en el que se desenvuelven.

La Ley regula diferentes organismos de colaboración y asesoramiento con representación de personas de perfil científico y técnico, con representantes de las Administraciones territoriales (incluidas las autonómicas) y de instituciones profesionales inmersas en el mundo de la protección animal. Destaca, en este sentido, la creación del Consejo Estatal de Protección Animal como órgano colegiado de naturaleza interministerial e interterritorial y de carácter consultivo y de cooperación en el ámbito de la protección, derechos y bienestar de los animales.

Asimismo, se regula el nuevo Sistema Central de Registros para la Protección Animal, compuesto por hasta cuatro registros diferentes, cuyo objetivo es la coordinación entre los diferentes registros dependientes de las Comunidades Autónomas. Estas, en el ejercicio de sus competencias, incorporarán a cada registro la información recogida en sus sistemas de información, que deberán crear o actualizar con la información que se determine reglamentariamente y que estará limitada a la consecución de la finalidad perseguida en cada caso, conforme a los criterios de interoperabilidad que el departamento ministerial correspondiente determine. Además, la ley crea también un Registro de Criadores de Animales de Compañía, de manera que la inscripción en él supondrá la adquisición oficial de la condición y constituirá, una vez validada por la Administración competente, la autorización para el desarrollo de sus actividades. El Registro será de competencia autonómica en su ejecución, en el marco de las bases que reglamentariamente se establezcan, sin perjuicio de que de cada inscripción deba darse cuenta a la Administración General del Estado a los efectos de la necesaria coordinación, para que, desde el momento de la incorporación al Registro general de la anotación en el autonómico, las correspondientes inscripciones surtan efecto en toda España.

Por otra parte, la Ley aborda la tenencia y convivencia responsable con animales, estableciendo un conjunto común de obligaciones y prohibiciones -sin perjuicio de las que adicionalmente puedan establecer las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias- para los propietarios o responsables de animales de compañía, y animales silvestres en cautividad. Respecto

de este conjunto de obligaciones y prohibiciones la Ley establece un catálogo de infracciones y sanciones, cuya aplicación corresponderá, lógicamente, a los órganos autonómicos (y, en su caso, locales) competentes.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se dicta, fundamentalmente, sobre la base de los títulos competenciales previstos para el Estado en el art. 149.1.1 y 13 CE. Es importante recordar, como hace la propia Exposición de Motivos, que todas las Comunidades Autónomas tienen asumidas competencias plenas en materia de vivienda, de conformidad con el art. 148.3 CE y que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, los diversos títulos competenciales estatales pueden incidir, con distinto alcance, en la política de vivienda, mientras que los legisladores autonómicos son los competentes para formular programas normativos completos de la acción pública en esta materia. En línea con esta idea, la Ley tiene como objetivo establecer una regulación homogénea de los aspectos esenciales de las políticas de vivienda; políticas que el legislador relaciona directamente con el derecho fundamental de acceso a la vivienda y con la actividad económica del país.

Destaca la introducción de la posibilidad de que se declaren zonas de mercado residencial tensionado a ciertos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población. La Ley establece, a efectos de tal declaración, ciertos requisitos sustantivos y procedimentales, pero corresponde a las Administraciones competentes en vivienda (es decir, a las Comunidades Autónomas) la realización de tal declaración. Los efectos que conlleva son variados, entre ellos, la necesidad de redactar un plan específico con las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios observados; el establecimiento de incentivos fiscales para los propietarios de viviendas situadas en estas zonas que reduzcan los precios de los alquileres; la limitación de los precios de los nuevos contratos de alquiler de viviendas ubicadas en tales áreas o el establecimiento de restricciones adicionales para los grandes tenedores de propiedades, que además se definen con mayor amplitud, pues pasan de ser aquellos propietarios de diez viviendas a quienes posean únicamente cinco.

4. Decretos-leyes con incidencia autonómica

De los Reales Decretos-ley aprobados durante 2023 debemos destacar dos medidas por su especial incidencia autonómica. Por un lado, la posibilidad de que, en casos de fuerza mayor y circunstancias excepcionales, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación pueda establecer los criterios para que, de forma armonizada, las autoridades autonómicas competentes puedan, también de manera excepcional, flexibilizar ciertos requisitos, condiciones de subvencionabilidad y compromisos de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC). Se busca con ello que las circunstancias devenidas como consecuencia de la sequía no representen impedimentos añadidos para

la percepción de dichas ayudas. Se trata de una medida prevista en el Real Decreto-ley 4/2023, dictado a amparo del art. 149.1.13 CE, y que incorpora medidas de flexibilización basadas en el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común, así como en el propio Plan Estratégico Nacional de la PAC del Reino de España 2023-2027, aprobado por la Comisión en agosto de 2022.

Por otra parte, destacan también las ayudas al transporte público colectivo de viajeros establecidas en el Real Decreto-ley 5/2023. Se trata, en realidad, de medidas que prorrogan las ya adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2022 (para el primer semestre de 2023) y que serán luego objeto de ulterior prórroga en el Real Decreto-ley 8/2023 (para todo el año 2024). Su objetivo es la reducción del precio que los usuarios pagan por los abonos y títulos multiviaje en los servicios de transporte colectivo urbano e interurbano que prestan las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Para ello, se establecen ayudas del Estado a las Comunidades Autónomas y entidades locales que presten tales servicios y que se comprometan a aplicar descuentos de al menos el 50% en el precio que pagan los ciudadanos por los abonos y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de diciembre de 2023. El importe de las compensaciones que las Administraciones titulares del servicio deban hacer efectivas a las entidades y operadores de transporte por la reducción del 50% del precio de los abonos y títulos multiviaje será financiado en parte mediante las ayudas de la Administración General del Estado, debiendo las Administraciones autonómicas y locales competentes aportar la financiación necesaria para cubrir el total de las compensaciones debidas a los operadores por la aplicación de los descuentos.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María Jesús Larios Paterna
Universitat de Barcelona

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en controversias competenciales sigue la tendencia a la baja de los últimos años, siendo únicamente 21 las resoluciones emitidas en este ámbito en el año 2023.

Por lo que se refiere a las vías procedimentales, las disputas se resolvieron principalmente a través de recursos de inconstitucionalidad. El conflicto de competencias únicamente se ha dado en dos supuestos, en los que, además, no hubo pronunciamiento de fondo. En uno de ellos, se declara la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto (STC 29/2023), mientras que en el otro se acuerda el desistimiento (ATC 602/2023). En relación con los procedimientos de recurso de inconstitucionalidad, se emitieron un total de 19 sentencias. De tales procesos, cinco de ellos se refieren a la misma norma estatal, el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Por su parte, las STC 124/2023 y STC 143/2023 recaen también sobre el mismo objeto, la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Si dejamos de lado las cinco sentencias recaídas sobre la Ley 38/2022, debemos destacar que la mayoría de los procedimientos se han interpuesto contra leyes o disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (nueve), cuatro de ellos presentados por el presidente del Gobierno y cinco por los grupos de la oposición. En el presente año no se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad en materia competencial, si bien en esta crónica nos referiremos a un supuesto, referido al régimen lingüístico en el ámbito local, dada la trascendencia de la materia en el ámbito autonómico.

Como en años anteriores, se mantiene la tendencia a la reducción del tiempo de resolución de los recursos por parte del Tribunal Constitucional, superando, de momento, el problema estructural del retraso que afectaba también al propio funcionamiento del estado autonómico, con alguna excepción que será reseñada.

En el ámbito institucional, es importante destacar que el Tribunal Constitucional inició el año con una composición renovada, lo que implicó cambios

en la presidencia y vicepresidencia. Esto se debió a la reciente renovación de los magistrados propuestos por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, cuyos nombramientos fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2022.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado sobre asuntos diversos sin que el enjuiciamiento sobre el alcance de la legislación básica haya tenido el protagonismo de otros años. Así, el pronunciamiento más general sobre esta tipología de competencias responde a un -original- recurso de inconstitucionalidad por insuficiencia de las bases planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario de Vox. El Tribunal también se ha pronunciado sobre las competencias exclusivas y legislativas del estado. Este año también se han dictado diversas sentencias sobre autonomía financiera y el principio de lealtad institucional, relacionado o no, con el hecho insular. Finalmente, también ha habido un pronunciamiento destacado sobre la autonomía provincial, relacionado con las competencias autonómicas de régimen local.

En cuanto a las materias sobre las que han versado los distintos procedimientos, estas han afectado a sectores diversos, como defensa nacional, seguridad ciudadana, procedimiento administrativo, régimen de minas, educación y régimen lingüístico.

Finalmente, el disenso expresado a través de votos particulares se ha manifestado en 10 ocasiones, lo que en términos absolutos alcanza prácticamente la mitad de las resoluciones, si bien debe señalarse que el voto particular formulado por cinco magistrados discrepantes en relación con las sentencias recaídas sobre el impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, se reproduce en todas ellas. Por tanto, el disenso se manifiesta, como en años anteriores, en alrededor de un tercio de las sentencias. Al margen del supuesto de los votos reiterados, los magistrados que han efectuado mayor uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 de la LOTC han sido Laura Díez Bueso y Ramón Sáez Valcárcel.

2. Elementos destacados de la jurisprudencia constitucional

2.1. Pronunciamientos en materia de legislación básica

Si bien en cualquier informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional resulta necesario evaluar la posición del Tribunal sobre una cuestión tan decisiva para la articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como es la determinación del alcance de lo básico, como ya hemos advertido, en el año 2023 no se plantean novedades de especial relieve en relación con cuestiones decisivas para el alcance del autogobierno de las Comunidades Autónomas.

La primera sentencia que aborda esta tipología competencial, junto con las competencias exclusivas del Estado, es la STC 10/2023 de 23 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto a diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. La posterior STC 36/2023, de 19 de abril resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno vasco respecto las mismas normas, y se remite a lo argumentado en la STC 10/2023.

Antes de entrar en el contenido de esta resolución, debe señalarse aquí que ambos procesos constitucionales han sido resueltos con un retraso superior a la media, más de tres años después de la aprobación de la norma impugnada (2019). Sin embargo, debe hacerse notar que la impugnación del Gobierno vasco fue presentada casi un año y cinco meses después de esa fecha, dada la suspensión de plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante el Tribunal durante la vigencia del Real Decreto-ley 463/2020 y sus eventuales prórrogas, que decretó el Tribunal Constitucional en el Acuerdo de 16 de marzo de 2020. Tal circunstancia probablemente explique por sí sola la duración del procedimiento, sin necesidad de referirse a la complejidad de las cuestiones planteadas y su relevancia política en el marco de los conflictos vinculados con el “procés”, en este caso en relación con los instrumentos de determinación y ejercicio de la participación política electrónica y las actuaciones de las administraciones públicas en el espacio virtual, que constituyen el trasfondo del conflicto aunque no encuentren expresa consideración en el mismo ni en su resolución.

La tardanza en resolver y las modificaciones introducidas posteriormente en la disposición impugnada conllevaron la desaparición parcial del objeto de los recursos de inconstitucionalidad y también a la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto de competencias que promovió el Gobierno del País vasco contra diversas disposiciones del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado, en desarrollo del Decreto-ley 14/2019 por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo (STC 20/2023, de 23 de marzo).

El recurso que interpone la Generalitat recae sobre diversos preceptos del Decreto-ley por introducir regulaciones que según su parecer restringen su capacidad de autoorganización en relación con la administración digital. Esto contravendría los arts. 150 y 159 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (competencia para organizar la propia administración y régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, respectivamente). En particular, la Generalitat considera que estas restricciones provienen de las medidas relativas al documento nacional de identidad, establecidas en los arts. 1 y 2 del Real Decreto-ley 14/2019, por los que se modifican el art. 8.1

LOPSC y el art. 15.1 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y así como de la restricción del uso de tecnologías de registro distribuido establecidas en el art. 3.3 del Real Decreto-ley 14/2019.

Ante la concurrencia de diversos títulos competenciales, el Tribunal realiza la operación de encuadramiento competencial señalando el título prevalente, aunque sin descartar los restantes concurrentes. Así, si bien la argumentación del recurrente se basa en su competencia para organizar su propia administración y de régimen jurídico y procedimiento administrativo, el Tribunal, en relación con algunos preceptos considera prevalente la seguridad nacional o la seguridad pública y resuelve conforme a estos títulos y en relación con otros preceptos lo hace según la competencia del 149.1.18 CE, aunque confluyan los restantes títulos con el considerado prevalente. Así que, ante la concurrencia de títulos, de acuerdo con su doctrina, identifica el título prevalente, pero no descarta la confluencia o solapamiento de tales títulos, insistiendo así en una línea jurisprudencial que, de hecho, ha abierto definitivamente la puerta a la acumulación de títulos competenciales, al menos del Estado.

En cuanto a la regulación sobre el documento nacional de identidad introducida por el Real Decreto-ley, considerándolo “el único documento” con suficiente valor para acreditar “a todos los efectos” la identidad del titular y sus datos personales, la STC 10/2023 considera que se encuadra en el art. 149.1.29 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, pues la acreditación de la identidad es una premisa para que los poderes públicos puedan cumplir su función de perseguir delitos y garantizar la seguridad ciudadana, cuestión que parece quizás algo ajena a los planteamientos de la norma impugnada. No obstante, el Tribunal recuerda que la regulación del DNI coexiste con las reglas de la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, que permite verificar la identidad de los interesados también usando sistemas basados en certificados electrónicos de clave concertada u otros métodos validados por las Administraciones.

Sobre la disposición adicional sexta de la Ley 39/2015, introducida por el art. 3.3 del Real Decreto-ley 14/2019, que establece que no serán admisibles los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido, como blockchain, y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del derecho de la Unión Europea. El Tribunal en este caso considera que, aunque también podría confluir la competencia reconocida en el art. 149.1.29 CE, el título aplicable en este caso es el del art. 149.1.18 CE, en su vinculación con los potenciales sistemas de identificación que los interesados pueden emplear en sus interacciones con las Administraciones. Y este título ampara, según el Tribunal, la determinación sobre la eventual adopción de una tecnología específica en el ámbito concreto en discusión, teniendo en cuenta que los siste-

mas de identificación de los ciudadanos son fundamentales para el despliegue de la administración electrónica y constituyen un requisito previo para la implementación de cualquier procedimiento con plenas garantías, de modo que de hecho el Tribunal reconoce al Estado la posesión de una llave necesaria para abrir el uso autonómico de determinadas tecnologías.

Finalmente, la sentencia aborda la impugnación de la modificación del apartado 3 del art. 155 de la Ley 40/2015 sobre el régimen jurídico del sector público, que introduce un procedimiento destinado a verificar, en la cesión de datos entre administraciones, si la finalidad ulterior a la que se pretende destinar los datos es compatible o no con la que inicialmente justificó su tratamiento. Dicho procedimiento establece una obligación adicional de consulta a la Administración que originalmente proporcionó los datos a otra entidad y, cuando la administración cedente sea la administración general del Estado, esta puede, de forma excepcional y motivada, suspender la transmisión de datos de manera cautelar y motivada por razones de seguridad nacional, durante el tiempo estrictamente necesario para preservarlos. La Generalitat de Cataluña considera que la obligación de comunicación previa a la administración cedente constituye una medida de control inconstitucional impuesta a la administración autonómica.

En cuanto a la delimitación competencial, en este caso, el Tribunal descarta la aplicación del art. 149.1.18 CE, argumentando que si bien podría considerarse que la regulación del artículo controvertido se enmarca, y se ampara, en las competencias sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, la excepción discutida encuentra su fundamento exclusivamente en la preservación de la seguridad nacional, conforme al tenor del precepto, lo que se relaciona con las competencias estatales exclusivas del art. 149.1.4 y 29 CE.

A partir de esta premisa, el Tribunal sostiene que a través de la norma se ejercen atribuciones inherentes a la preservación de la seguridad nacional en el contexto de la sociedad de la información y las nuevas tecnologías de la comunicación, sin que suponga establecer un mecanismo de tutela inconstitucional sobre la acción autonómica, lo que de nuevo puede entenderse sólo en el marco implícito de la garantía de esa seguridad nacional ante su cuestionamiento mediante actuaciones de las administraciones públicas.

La Sentencia también se pronuncia respecto de las funciones que los impugnantes califican de coordinación y de tutela atribuidas a la Administración del Estado, siendo rechazadas las impugnaciones. La primera de ellas es la modificación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que establece la obligación de comunicar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital cualquier proyecto de instalación o explotación de redes en régimen de autoprestación que hagan uso del dominio público, tanto si la actividad se realiza de forma directa como si se hace de manera indirecta. La sentencia sostiene que se trata de una materia que incide en el régimen de explotación de las redes y de prestación de los servi-

cios de comunicaciones electrónicas, insertado en la materia del régimen general de comunicaciones, sobre la cual corresponde al Estado la totalidad de la competencia normativa ex art. 149.1.21 CE, e incluso la función ejecutiva necesaria para configurar un sistema materialmente unitario. Para el Tribunal, la exigencia de información no implica una supervisión de la actuación autonómica, sino que se incardina en el marco de la colaboración y la lealtad institucional, implícitos en el funcionamiento del sistema.

En relación al art. 6.5 del Decreto-ley, que da nueva redacción al apartado 1 del art. 81 de la Ley General de Telecomunicaciones, disponiendo, como medida cautelar, que pueda ordenarse por el órgano competente del Ministerio de Economía el cese de la actividad presuntamente infractora antes de iniciar un procedimiento sancionador, también se considera que se integra en el título del 149.1.21 CE, de acuerdo con el cual corresponde al Estado la conformación, regulación o configuración del propio sector, marco en el que se incluye el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como el régimen jurídico de los operadores. El Tribunal recuerda que el titular de la competencia sustantiva también lo es de las potestades de naturaleza ejecutiva referidas a la inspección, vigilancia y control, a la adopción de medidas provisionales y a la instrucción de expedientes sancionadores y no considera que se invadan las competencias de la Generalidad en materia de comunicaciones electrónicas del art. 140.7 EAC, ni las relativas a la organización de sus propios recursos en materia de administración electrónica derivadas de los arts. 150 y 159 EAC.

Finalmente, es desestimada la impugnación del art. 7 del Real Decreto-ley 14/2019, que atribuye al Centro Criptológico Nacional la coordinación estatal de todas las autoridades o equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información y se obliga a todos los CSIRT de las administraciones públicas a colaborar en el ejercicio de las funciones respectivas y a consultar, cuando proceda, los órganos con competencias en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección de datos de carácter personal. Para el Tribunal, la regulación se relaciona con la materia ciberseguridad, actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. Tampoco formula objeción alguna a que la coordinación sea ejercida por un órgano estatal, que no supone detrimento o menoscabo de las competencias autonómicas, así como tampoco el mecanismo de consulta al que están obligadas las administraciones autonómicas, en tanto que manifestación de los principios de colaboración y cooperación que deben regir en las relaciones entre las administraciones públicas. De nuevo, tales concepciones deben comprenderse desde las inquietudes derivadas del contexto planteado en relación con el “procés”, ante eventuales actuaciones de las administraciones autonómicas en el ámbito de las redes y sus contenidos, y su posible afectación al sistema constitucional y sus procedimientos de garantía.

El segundo pronunciamiento sobre el que cabe referirnos en este apartado es la STC 34/2023, de 18 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

La sentencia recae sobre motivos de orden material y competencial y nos referiremos únicamente a estos últimos. Los recurrentes, como hemos señalado anteriormente, introducen un inédito planteamiento, según el cual en la norma se incurre en una ordenación del sistema educativo donde se daría una “insuficiencia normativa” y dejación de competencias” por parte del Estado. Tal situación llevaría a una inconstitucionalidad de la norma por un “defecto de lo básico”, en relación con la reserva competencial del art. 149.1.30 CE, el cual otorga al Estado la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como para establecer normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Los recurrentes cuestionan diversos preceptos relacionados con la fijación de enseñanzas mínimas, pruebas de evaluación en educación primaria y secundaria, acceso a la universidad, evaluación del sistema educativo, atribución de competencias normativas a las comunidades autónomas en educación secundaria, bachillerato y formación profesional ocupacional, así como la inspección del sistema educativo y la supervisión de libros de texto y materiales curriculares.

Resulta remarcable, por tanto, el análisis del Tribunal respecto a la impugnación de una norma estatal básica en un sentido opuesto al habitual, examen sobre un posible exceso en el establecimiento de las bases y consecuente invasión de competencias autonómicas.

Respecto a tal cuestión, supuesta insuficiencia de las bases en materia educativa de la Ley impugnada, el Tribunal Constitucional afirma que realizar la concreción de lo básico es tarea de las Cortes Generales, con el margen de apreciación y oportunidad política que ello implica, sin que pueda el TC asumir esa función, en un planteamiento que, aun siendo ortodoxo, resulta especialmente relevante por dos razones: su afirmación frente a un contexto caracterizado por la juridificación de conflictos y enfrentamientos políticos, al que por otra parte el Tribunal no ha sido ajeno; y la novedad de su uso en favor de maximizar el ámbito de competencia autonómica, pues habitualmente el Tribunal ha destacado el margen político en la definición en lo básico para justificar ejercicios de competencia estatal.

Por otro lado, el Tribunal también se pronuncia sobre la petición de los recurrentes para que fije las bases mínimas en materia de educación, invocando para ello la situación planteada en los primeros años del estado autonómico, cuando el TC dedujo de la normativa preconstitucional las bases de las

normas básicas en materias aún no reguladas por el legislador democrático. El Tribunal, sin embargo, rechaza que nos encontremos ante una situación similar y recuerda que tal operación, llevada a cabo para evitar que la inactividad o silencio del legislador obstaculizara mandatos o derechos establecidos por la Constitución, como el derecho a la autonomía y la gestión de los intereses de las Comunidades Autónomas, no supuso fijar las bases, sino que fueron deducidas “racionalmente de la legislación vigente”.

Resuelto el planeamiento general, el Tribunal desestima las impugnaciones relacionadas con los restantes preceptos cuestionados. Entre ellos, cabe subrayar la consideración acerca de las previsiones de consulta previa a las Comunidades Autónomas o los trámites de consulta, audiencia e información públicas o de informe de órganos consultivos, frecuentes en la ley impugnada. La Sentencia afirma que no sustraen a su titular de la competencia y que se trata una técnica de colaboración constitucionalmente posible y que el Estado puede establecer en el marco de sus potestades para preparar la toma de decisiones en ámbitos de competencia compartida.

La Sentencia 127/2023, de 27 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en dicha región, aborda ahora de modo directo y central el examen de las bases referidas a una ley preconstitucional al que como hemos visto también se refería más tangencialmente la STC 34/2023. Esta “revisitación” de la cuestión de las bases preconstitucionales tras más de cuarenta años de vigencia constitucional resulta sorprendente al derivar de esa normativa no una regulación material sino una atribución competencial al Estado.

El Tribunal lleva a cabo el examen tanto formal como material de las bases de la Ley 22/1973, de Minas, recordando lo señalado en su jurisprudencia previa. Así, respecto a su naturaleza formal, se recuerda que, al ser una norma preconstitucional, no podía atender a las exigencias formales de las bases. En cuanto a su dimensión material, señala que se pueden extraer principios o criterios que podrían tener ese carácter, si bien recalca la necesidad de realizar este ejercicio con cautela y respetando las categorías constitucionales de distribución de competencias.

Partiendo de esa doctrina, el Tribunal concluye que el art. 73.1 de la Ley de Minas tiene un carácter materialmente básico, y busca asegurar la unidad fundamental en el tratamiento de los recursos mineros vinculada al interés nacional y a la defensa y utilización racional de la riqueza del país. Esta disposición garantiza al Estado el establecimiento de una regulación uniforme y mínima en relación con las obligaciones o condiciones impuestas a los concesionarios de explotaciones mineras, evitando condicionamientos territoriales que puedan afectar a recursos de importancia estratégica para el conjunto del Estado.

En contraste con esta normativa básica, el Tribunal considera que la Comunidad Autónoma de Extremadura infringió las bases que regulan el régimen minero, al atribuirse la facultad de condicionar el otorgamiento de la explotación de litio al tratamiento y beneficio de los recursos en su territorio, contraviniendo el art. 73.1 de la Ley de Minas. Por lo tanto, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de este precepto y otros relacionados.

La sentencia introduce también un segundo aspecto, y considera que la regulación autonómica, al vincular el otorgamiento de concesiones de explotación de recursos minerales de litio a la obligación de realizar el tratamiento y beneficio en el territorio extremeño, incurre en una restricción geográfica que afecta a la “competencia estatal en materia de unidad de mercado”. Cabe remarcar que este argumento adolece de una formulación algo imprecisa, pues si bien el Tribunal Constitucional cita el art. 149.1.13 CE como fundamento de la legislación básica en materia de unidad de mercado, acaba concluyendo que el decreto impugnado “también socava la competencia estatal en materia de unidad de mercado”. Como es sabido, el principio constitucional contenido en el art. 139 CE impide a todos los poderes adoptar medidas que obstaculicen la unidad de mercado y no opera como título competencial.

El voto discrepante del magistrado Sáez Valcárcel, al que se adhiere la magistrada Díez Bueso, cuestiona la interpretación del art. 73.1 de la Ley de Minas, al que la mayoría atribuye un deliberado reparto competencial entre el Estado y entidades territoriales autónomas, dado que estas no existían en la época preconstitucional. Consideran los magistrados que la norma está dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público y por tanto debería haberse desestimado ese motivo de impugnación. Ciertamente, esta interpretación planteada por los magistrados discrepantes se adecuaría mejor a lo señalado en la Sentencia analizada anteriormente sobre el sentido de la derivación de las bases de la normativa preconstitucional.

Por otro lado, consideran que la declaración de inconstitucionalidad referida al requisito de tratamiento y beneficio en el territorio debió llevarse a cabo, pero a partir de la consideración de que los preceptos impugnados incurren en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y al art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Finalmente cabe referirse en este apartado a la Sentencia 126/2023, de 27 de septiembre de 2023, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados incisos del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

La modificación legal impugnada tenía como objeto agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, en el marco de la política

de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario. Para ello, se supeditaba la actuación autonómica de restitución de cultivos a la previa existencia de una resolución firme en vía administrativa del organismo de cuenca acerca del cese o prohibición de regadíos por carecer de derecho de aprovechamiento de aguas. La demanda consideraba que se vulneraban las competencias del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), al considerar que la norma autonómica estaría atribuyendo a las decisiones adoptadas por un órgano del Estado –el organismo de cuenca– efectos adicionales a los previstos en la legislación estatal.

El Tribunal rechaza tales alegaciones considerando que se basan en una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados. La sentencia recuerda que es la propia legislación básica en materia de aguas la que atribuye a la administración estatal (en concreto, a los organismos de cuenca) la competencia ordinaria para otorgar o extinguir las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que, como la del Segura, excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

Eso no impide, se señala en la sentencia, que el legislador autonómico, dentro de sus competencias, pueda considerar la acción estatal como un presupuesto de hecho en su propia actividad de restitución de cultivos que el órgano estatal haya calificado como regadíos ilegales. Como consecuencia de ello, el legislador autonómico puede en su regulación aludir a la necesidad de contar con dicha información para poder ejercer la actividad de restitución. Por lo tanto, la norma no afecta a las competencias estatales, sino que regula la actuación administrativa de la Comunidad Autónoma, sin contradecir el procedimiento administrativo común ni imponer nuevas obligaciones al Estado que no estén incluidas en el deber general de colaboración, especialmente en el intercambio mutuo de información en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico.

2.2. Régimen económico y fiscal y hecho insular

Durante el año 2023, el Tribunal Constitucional ha intervenido en dos disputas sobre el régimen económico y fiscal de las Comunidades Autónomas, relacionadas con el hecho insular. En primer lugar, la sentencia STC 16/2023, del 7 de marzo, aborda el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Canarias contra la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, que incluye medidas urgentes en la fiscalidad energética, generación de energía, y la gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. En segundo lugar, la STC 50/2023, del 10 de mayo, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de pre-

supuestos generales del Estado para el año 2021, argumentando una presunta violación de los arts. 2 y 138 CE.

En cuanto al primer pronunciamiento, la impugnación se centra en la garantía procedimental prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, así como en la supuesta vulneración del régimen económico y fiscal canario. El Parlamento de Canarias alega la vulneración de la garantía procedimental debido a la modificación del régimen económico y fiscal sin el informe previo de la cámara autonómica.

La Sentencia, antes de entrar en el análisis de los preceptos impugnados, recuerda que la previsión constitucional explícita sobre la necesidad de un informe previo para cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias convierte dicha garantía procedimental en un *prius* que condiciona *ab initio* la propia legitimidad constitucional de cualesquiera modificaciones de dicho régimen. Ahora bien, ese “plus de participación” no supone una excepción al régimen constitucional, pues no caben compartimentos estancos al margen del ordenamiento jurídico general.

El Tribunal, si bien rechaza el -cuestionable- argumento del abogado del Estado sobre la incompatibilidad del trámite de informe previo con la celeridad necesaria en la tramitación de un Decreto-ley, también rebate el argumento del Parlamento canario relativo a que el informe se solicitara de forma extemporánea. Tal conclusión la deriva de su doctrina consolidada, según la cual, cuando sea requerido un informe previo en relación con una norma, en caso de un Real Decreto-ley su emisión habrá de producirse antes de su convalidación.

Así, en el caso en cuestión, el Gobierno promulgó el Real Decreto-ley 12/2021, que modifica el régimen económico y fiscal de Canarias, el 24 de junio de 2021. La solicitud de informe realizada por la ministra de Hacienda fue recibida en la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias el mismo 24 de junio y, posteriormente, el día 30 de ese mes, se registró en el Parlamento de Canarias por remisión de la Administración autonómica. La norma fue convalidada por el Congreso de los Diputados el 21 de julio de 2021 sin que, ni antes ni después de esa fecha, se emitiera el informe obligatorio por parte del Parlamento de Canarias.

Tiene razón el Tribunal cuando señala, al margen de la desestimación de la pretensión, que el iter procedimental seguido no destaca por la presencia de los principios de lealtad y colaboración. Baste reseñar dos aspectos de la tramitación, por un lado, el informe no se solicita directamente al Parlamento de Canarias sino al Gobierno, quien lo traslada al Parlamento, que, por otro lado, acaba no emitiendo informe alguno.

Por lo que se refiere a la posible vulneración del régimen económico y fiscal de Canarias de forma sustantiva, también es desestimada por el Tribu-

nal pues entiende que la disposición examinada modifica el régimen económico y fiscal canario, mediante la actualización del límite de deducción aplicado en Canarias, para adaptar dicho límite a los cambios que se introducen, precisamente con la finalidad explícita de incorporar el reconocimiento del tratamiento fiscal diferenciado que constituye el sustrato nuclear del régimen económico-fiscal canario.

La segunda de las sentencias de este apartado es la STC 50/2023, de 10 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021, por presunta violación de los arts. 2 y 138 de la CE. La impugnación se fundamenta en el desequilibrio económico causado entre las Illes Balears y otras regiones del país por no haber atendido en la Ley de Presupuestos las circunstancias del hecho insular.

La demanda considera que la Ley 11/2020 omite la aplicación de lo dispuesto en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears. Esta omisión implica la desatención de las circunstancias del hecho insular y determina que se haya vulnerado el art. 138.1 CE en relación con el principio de solidaridad del art. 2 CE, así como también los principios de lealtad constitucional y de cooperación en el ámbito de los instrumentos de financiación autonómicos.

Es importante destacar el pronunciamiento previo del Tribunal sobre el parámetro de enjuiciamiento. El Parlamento balear argumenta que los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears, junto con el Estatuto de Autonomía, que en su disposición adicional sexta apartado 1 establece que una ley de Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico y diferencial de su insularidad, conforman el bloque de constitucionalidad para enjuiciar la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales, que habría sido vulnerado por no haber atendido en la mencionada Ley las circunstancias del hecho insular, y las previsiones del Real Decreto-ley en relación con la norma estatutaria.

El Tribunal rechaza esta afirmación pues afirma que el mencionado Real Decreto-ley no se promulgó para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino para cumplir un mandato estatutario dirigido al legislador estatal y, si bien ese mandato sí forma parte del bloque de constitucionalidad, la norma que lo desarrolla no puede ser parámetro para juzgar la validez de otras normas estatales.

Por tanto, para el TC, el mandato de que una ley de Cortes Generales regule el régimen especial balear forma parte del bloque, pero la concreta ley que así lo haga no. Aunque ciertamente en este caso no se trate formalmente de una ley, como demanda el Estatuto, aspecto sobre el que no se pronuncia la Sentencia, el Tribunal sí afirma con carácter general la imposibilidad de que el legislador estatal se vincule a sí mismo cuando aprueba determinadas nor-

mas por mandato estatutario. En este caso, no se trata tanto de la aplicación de la conocida doctrina del TC establecida en la STC 31/2010 acerca del no condicionamiento de las competencias estatales por las normas estatutarias, sino de la falta de eficacia de las propias normas estatales que dan cumplimiento a las disposiciones estatutarias sobre las decisiones presupuestarias del estado, en un nuevo ejemplo del rechazo general del Tribunal a reconocer una posición especial a concretas leyes ordinarias, a pesar de que sean objeto de referencia por parte de los estatutos, lo que ciertamente vacía buena parte del significado de esas referencias.

Descartada, pues, la inconstitucionalidad por ese motivo, el Tribunal examina si la ley de presupuestos, al no incluir las dotaciones previstas en el Real Decreto-ley 4/2019, es directamente contraria al art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE, así como a los principios de lealtad constitucional y cooperación que han de regir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como alega el Parlamento insular.

Respecto del principio del art. 138.1 CE, el Tribunal señala, por un lado, “que no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales” y, por otro, que el mandato de atención en particular “a las circunstancias del hecho insular”, no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa y, a la vez, deja un amplio margen para elegir la técnica más adecuada para cubrir los mayores costes o los desequilibrios que puede provocar el hecho insular a los órganos del Estado, que son los que han de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad. Se trata de una delimitación conceptual cuya concreción, sin embargo, bascula decididamente hacia la libertad del legislador y, aún negando el carácter meramente programático del precepto estatutario, lo despoja de cualquier contenido relevante.

En este sentido, recuerda el Tribunal también su doctrina sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema del Estado en su conjunto y que las asignaciones extraordinarias deben realizarse atendiendo a la totalidad de los instrumentos de financiación autonómica, a las necesidades de cada una y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, siendo una “una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5). Por tanto, no es función del tribunal interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles. Por tanto, concluye que no se ha vulnerado tampoco el art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE.

Sin cuestionar el margen de apreciación que debe disponer el legislador en el diseño y ejecución de las medidas y asignaciones presupuestarias analiza-

das en la sentencia, cabe poner de manifiesto la situación a la que conduce un pronunciamiento en el que se concluye que el legislador presupuestario no queda vinculado por la norma estatal que da cumplimiento a un Estatuto de autonomía y que, materialmente acaba convirtiendo al art. 138 en un principio programático sin contenido alguno, a pesar de que el Tribunal haya negado inicialmente esa consideración.

2.3. El impuesto sobre grandes fortunas y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas

El Tribunal también ha resuelto en el presente año los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (STC 149/2023, de 7 de noviembre), el Gobierno de la Junta de Andalucía (STC 170/2023, de 22 de noviembre), la Asamblea de Madrid (STC 189/2023, de 12 de diciembre), la Xunta de Galicia (STC 171/2023, de 22 de noviembre) y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (STC 190/2023, de 12 de diciembre) contra el impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre (art. 3).

El primero de los recursos, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se resuelve con la STC 149/2023, a cuyos fundamentos jurídicos se remiten las sentencias posteriores. El Tribunal desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, tanto en sus aspectos procesales como competenciales y sustantivos.

Los recurrentes consideran que, con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, el Estado altera unilateralmente los términos de la cesión del impuesto sobre el patrimonio (IP) sin ajustarse al procedimiento establecido para ello, que exige la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación; y de la Ley 29/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos a la Comunidad de Madrid. Esta actuación vulneraría los principios de autonomía financiera (y, vinculada a esta, de la autonomía política), responsabilidad fiscal, coordinación y lealtad institucional derivados del art. 156.1 CE. En conexión con lo anterior, denuncian la infracción del art. 157.3 CE, que exige una ley orgánica para aprobar las normas que resuelvan los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las posibles formas de colaboración financiera.

La argumentación empleada por el Tribunal para desestimar la impugnación gira en torno a la complementariedad del impuesto creado respecto del impuesto sobre el patrimonio, de modo que lo satisfecho por este se descuenta para determinar la cuota del nuevo impuesto, el cual no afecta ni interfiere en ninguna de las competencias autonómicas sobre el IP, puesto que el mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones del IP aplicables en

la Comunidad de Madrid seguirán siendo, única y exclusivamente, los que esta decida, sin que el impuesto sobre grandes fortunas suponga cambio alguno. Asimismo, el Tribunal considera que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en ejercicio de las competencias reconocidas al Estado por los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, con lo cual no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

La sentencia subraya que el recurso no indica ninguna competencia autonómica que se haya visto afectada por el impuesto impugnado ni tampoco merma alguna en los ingresos autonómicos. El Tribunal destaca que, en realidad, el razonamiento de la Comunidad de Madrid es argumentar que con el nuevo impuesto se obliga a aquellos de sus residentes con un patrimonio superior a 3 millones de euros (que estarán sujetos al impuesto sobre grandes fortunas) a pagar el nuevo impuesto estatal, con lo que Madrid pierde su atractivo fiscal para atraer dicha riqueza a su territorio.

Para el Tribunal, este objetivo no puede impedir al Estado ejercer su competencia para establecer nuevos tributos. Así, recuerda que las Comunidades Autónomas pueden utilizar sus competencias tributarias con fines extrafiscales, como fomentar la generación de riqueza, pero no impedir que el Estado, titular de la potestad tributaria originaria ex art. 133.1 CE y de la competencia exclusiva en materia de « hacienda general » ex art. 149.1.14 CE, establezca un nuevo tributo sobre el patrimonio que la Comunidad Autónoma ha dejado libre de gravamen, con un objetivo recaudatorio y armonizador.

A la sentencia formulan voto particular los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño, que consideran que el precepto sí vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, puesto que entienden que la armonización pretendida por la Ley 38/2022 con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas pretende neutralizar las bonificaciones en el impuesto sobre el patrimonio establecidas por algunas Comunidades Autónomas, sin seguir el procedimiento establecido para la modificación de las condiciones de cesión del impuesto sobre el patrimonio, vulnerando así la autonomía política y financiera de estas, que comprende la opción de bonificar los tributos cedidos.

2.4. Autonomía provincial y competencias en materia local

La STC 123/2023, de 26 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular sobre varios preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Los diputados recurrentes alegan que la participación obligatoria de las diputaciones provinciales de la Comunitat en el fondo de cooperación municipal, establecida por la Ley 5/2021, vulnera la garantía constitucional de la autonomía provincial, reconocida en los arts. 137 y 141 de la CE.

En el contexto del recurso de inconstitucionalidad se discute la autonomía financiera de las diputaciones provinciales como parte de la autonomía local garantizada constitucionalmente, pues los recurrentes sostienen que la ley autonómica infringe los arts. 137 y 141 de la CE, la normativa estatutaria y estatal básica y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre la autonomía provincial, especialmente en términos de autonomía financiera.

El Tribunal repasa su doctrina sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, las limitaciones que de ella se derivan para los legisladores estatal y autonómico, así como la doctrina sobre la autonomía y suficiencia financiera local para, a continuación, enjuiciar los preceptos impugnados.

Los recurrentes argumentan que la declaración de interés general de la Comunidad Valenciana, que permite a la Generalitat adoptar medidas de coordinación de competencias locales que se concretan en este caso en obligaciones financieras, de conformidad con el art. 66.3 del EACV, respecto a la función de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales a los municipios, para que aquellas participen en la financiación básica de éstos a través del fondo de cooperación municipal, carece de justificación material. Consideran que dicha función forma parte del ámbito competencial de las diputaciones, según lo previsto en el art. 36.1.b) de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) y constituye la función constitucional y estatutaria general y propia de las diputaciones, núcleo de su autonomía.

La sentencia, en su fundamento jurídico octavo, enjuicia la constitucionalidad de esa participación obligatoria, aplicando un canon de control dividido en tres partes: analiza la justificación de la medida, su legitimidad constitucional en relación con la competencia provincial de asistencia y cooperación con los municipios y, la proporcionalidad de la restricción, entendida como exigencia de una participación mínima de los entes locales afectados en el ejercicio de la competencia y como prohibición de afectar a un volumen de recursos provinciales tan significativo que se prive a las provincias de la posibilidad de ejercer autónomamente la competencia afectada.

En cuanto a la justificación de la creación del fondo y la participación obligatoria de las diputaciones, se considera que la finalidad de la norma es garantizar la suficiencia financiera de todos los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana, como se señala en la propia exposición de motivos. Así, se posibilita que todos los ciudadanos valencianos, con independencia de dónde se ubique el municipio, reciban un nivel básico equivalente de prestaciones en los servicios públicos locales, lo que no sucedía con el sistema anterior, basado en el principio de voluntariedad. La ley establece un mecanismo autonómico de financiación municipal que, además de contar con fondos propios de la Comunidad Autónoma, se dota de recursos económicos provenientes de la hacienda provincial, determinados en los planes sectoriales anuales.

En relación con el fundamento competencial y la proporcionalidad de la medida, el Tribunal, basándose en pronunciamientos anteriores que ya habían afirmado que la declaración de interés general puede proyectarse sobre la función de asistencia y cooperación, como en la STC 27/1987, concluye que no se vulnera la garantía constitucional de la autonomía local si una Comunidad Autónoma, en aplicación de las previsiones del art. 59.1 LBRL, en relación con el art. 10.2, y del art. 66.3 EACV, declara de interés general la función de la provincia de asistencia y cooperación a los municipios, con el fin de proceder a su coordinación, siempre y cuando se cumplan las condiciones que dichos preceptos establecen (predeterminación y proporcionalidad). En consecuencia, considera amparada en la competencia sobre régimen local la referida declaración de interés autonómico o supralocal con al objeto de la participación en la financiación básica de los municipios través del fondo de cooperación municipal.

El tercer elemento del canon de constitucionalidad aplicado es la participación mínima y la proporcionalidad de la medida. En este caso, se prevé que en la elaboración del plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal participen las diputaciones provinciales en defensa de sus propios intereses. Por tanto, la concreta aportación económica al fondo para cada diputación que disponga posteriormente el plan sectorial será lo que permitirá dilucidar si se ha llevado a cabo una graduación adecuada del alcance de la coordinación en atención a los intereses locales y supralocales afectados.

A partir de estas consideraciones, se declara la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, con la excepción del art. 7, que establece las reglas de distribución de los recursos económicos del fondo de cooperación municipal, que se declara inconstitucional debido a que no cumple con la prescripción del art. 64.3 EACV, que exige que el fondo se cree con los mismos criterios que el fondo estatal.

A reserva de esta cautela y de su eventual concreción jurisprudencial en el futuro, la sentencia reconoce a las facultades de coordinación autonómica sobre las diputaciones una amplitud y una intensidad muy relevantes, que quizás, más allá del mero precedente de 1987, hubiera merecido un análisis más detenido y argumentado de la posibilidad de proyectarlas sobre una competencia provincial, la asistencia a los municipios, que no sólo es su función constitucional fundamental y caracterizadora de su autonomía, sino que tienen un carácter transversal y adjetivo difícil de conciliar con una noción material de las prioridades propias del interés general.

En este sentido, el magistrado Ramón Sáez Valcárcel emite un voto particular pues entiende que la sentencia debería haber estimado íntegramente el recurso. Argumenta que la resolución transforma radicalmente la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación en el Estado descentralizado ampliando casi ilimitadamente su alcance potencial, al aceptar que puedan ser utilizadas por las administraciones superiores (en este caso, una Co-

munidad Autónoma) respecto de las inferiores (en este caso, las provincias) para predeterminar la actuación de estas de manera exhaustiva, incluso en ámbitos de competencia propia que constituyen el núcleo de la autonomía local (como sucede con la competencia provincial de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios), siempre que ello tenga alguna conexión con las responsabilidades y competencias propias del ente territorial superior.

Asimismo, también considera que la sentencia incurre en un error de concepto cuando equipara la “financiación municipal” —cuya cobertura mínima corresponde por imperativo constitucional al Estado y a la Comunidad Autónoma— y la “asistencia y cooperación a los municipios” —competencia propia de las provincias, que puede consistir en ayuda no solo económica, sino también jurídica y técnica.

2.5. La convergencia de competencias exclusivas en las infraestructuras de interés general

La STC 63/2023, emitida el 24 de mayo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 173 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2021, de medidas fiscales, administrativas, financieras y de organización de la Generalitat 2022, que introducía un apartado 6 al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio.

El cambio normativo establecía reglas generales para el crecimiento territorial y urbano, incluyendo la ubicación de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos de más de 5.000 metros cúbicos dentro de recintos portuarios. Este cambio requería una distancia mínima de alejamiento de suelos calificados como residenciales, entre otros tipos de suelo.

El Estado argumentó que esta modificación interfería en el ejercicio de sus competencias en materia de puertos de interés general, específicamente en la delimitación de la zona de servicio mediante un instrumento de ordenación portuaria llamado “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”.

El Tribunal considera que los títulos competenciales en conflicto son los relativos a la materia de puertos de interés general (149.1.20 CE) y la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. En la resolución recuerda que cuando confluyen competencias exclusivas deben considerarse dos parámetros para resolver el conflicto, la previsión de técnicas de cooperación adecuadas y, en caso de que esto no sea posible, la determinación del título prevalente. En este supuesto, el Tribunal pone especial énfasis en la noción de “interés general” como criterio que permitirá resolver la controversia competencial y sostiene que la existencia de un puerto de interés general implica una modulación de las competencias autonómicas y municipales en ordenación del territorio y urbanismo. De esta manera, si la coope-

ración no permite llegar a una solución satisfactoria, la decisión final corresponderá al Estado como titular de la competencia prevalente, siempre que se ejerza legítimamente.

La Sentencia considera que el precepto impugnado interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, de modo que las técnicas de cooperación y coordinación, previstas por el legislador estatal, se convierten en irrelevantes por la propia naturaleza de la intervención autonómica. También concluye que el interés general, subyacente tanto en la atribución competencial estatal como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general. De este modo, el Tribunal estima parcialmente el recurso si bien, en la medida que la norma de la Comunidad Autónoma puede ser aplicable a los puertos de su titularidad, no lo declara nulo sino sólo inconstitucional en la medida en que sea aplicable a los de titularidad estatal.

2.6. Decisiones autonómicas con afectación en las competencias sobre legislación civil, mercantil y procesal

En este apartado cabe mencionar un pronunciamiento sobre una ley de vivienda autonómica, sector material en disputa competencial sobre el que han recaído diversas sentencias los últimos años. La sentencia 8/2023, de 22 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra el Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana, mediante los derechos de tanteo y retracto.

El Tribunal determina que la norma impugnada no vulnera las competencias del Estado en los aspectos señalados por los recurrentes pues en los diferentes supuestos analizados constata que la regulación autonómica en materia de vivienda aplica instrumentos civiles, procesales, mercantiles e hipotecarios al supuesto de la enajenación de inmuebles sin que ello suponga una regulación general de estos instrumentos.

Se considera, en primer lugar, que el establecimiento en favor de la administración autonómica de un derecho de tanteo y retracto para determinados supuestos previstos en la norma impugnada no implica una modificación o derogación de la legislación civil en materia de retracto ni, por tanto, invasión competencial del título del art. 149.1.8 CE. Se trata de unas actuaciones en materia de promoción de vivienda, de acuerdo con su competencia en esa materia, sin establecer, una regulación del régimen jurídico de los derechos de tanteo y retracto. Es determinante, en este caso, que el derecho de retracto se establezca a favor de una administración pública y no en beneficio de persona física o jurídica de carácter privado, a diferencia del supuesto de la regulación canaria jugada en la STC 28/2012, de 1 de marzo.

En segundo lugar, tampoco la atribución a la Generalitat del derecho de retracto en las transmisiones de viviendas y sus anejos que hubieren sido adquiridas en un proceso judicial de ejecución hipotecaria o en un procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial, supone vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Ello es así porque no se trata de una norma de carácter procesal ni incide siquiera sobre el procedimiento de ejecución, pues el derecho de adquisición preferente no se establece respecto de la adquisición de una vivienda dentro del proceso de ejecución hipotecaria, sino que afecta a las ulteriores transmisiones de viviendas, cuando estas hayan sido previamente adquiridas a través de una ejecución hipotecaria.

Igualmente, la previsión de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales de sociedades mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria cuando se transmita un porcentaje de un edificio o un número de viviendas se considera respetuosa con la competencia estatal en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Asimismo, lo es con la competencia de las demás Comunidades Autónomas en caso de operaciones de transmisión que afecten a sociedades mercantiles propietarias de inmuebles en territorios distintos de la Comunidad Valenciana. Así, por un lado, el establecimiento de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales no se califica como regulación mercantil. Por otro lado, sobre la posible invasión de competencias de otras Comunidades Autónomas, el Tribunal entiende que la regulación permite circunscribir el ámbito de actuación de estos derechos de adquisición preferente respecto de acciones y participaciones sociales sobre viviendas ubicadas en la Comunidad Valenciana.

Finalmente, tampoco invaden la competencia del Estado relativa a las bases de las obligaciones contractuales las disposiciones relativas a las obligaciones impuestas a notarios y registradores para el otorgamiento de escrituras y para la práctica de inscripciones de las transmisiones. El Tribunal señala que, a partir de tales previsiones, tanto notarios como registradores realizan un juicio de legalidad inherente a sus funciones ya establecidas en la legislación vigente.

La sentencia cuenta con un voto particular discrepante de la magistrada Concepción Espejel, por considerar que debería haberse estimado el recurso de inconstitucionalidad por la vulneración del art. 86 CE y del 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por no concurrir el presupuesto habilitante del Decreto-ley y también de un voto particular concurrente de la magistrada Laura Díez Bueso, quien, aun compartiendo el sentido del fallo y la mayor parte de la fundamentación jurídica que lo sustenta, discrepa respecto de las razones que considera hubieran debido fundamentar la desestimación de la impugnación relativa a la invasión competencial en materia de legislación civil. Asimismo, discrepa también respecto de lo

que considera una confusa interpretación que se efectúa de la jurisprudencia constitucional relativa a los derechos de adquisición preferente creados por la legislación autonómica a favor de la administración.

En este apartado también reseñamos, la Sentencia 146/2023, de 26 de octubre de 2023, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

En este caso, a diferencia del pronunciamiento anterior, el Tribunal concluye que sí se vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal por parte de la normativa autonómica que prevé un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la autorización judicial de actuaciones que afecten al derecho a la vida de las personas con discapacidad.

El Tribunal recuerda su doctrina sobre la distribución de competencias en materia de legislación procesal, según la cual, la competencia estatal es una competencia general y la competencia autonómica de orden limitado; circunscrita a “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, que deben interpretarse de manera que no quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal, atribuida al Estado. Así, a partir de la expresión “necesarias especialidades” del precepto constitucional, “las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” (STC 80/2018, FJ 5 a).

De acuerdo con esta doctrina, también se exige que el legislador autonómico o, en su defecto, quienes asuman la defensa de la ley impugnada, ofrezcan la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas “necesarias especialidades”. Como sea que el recurrente no justificó la peculiaridad del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el inciso cuestionado, ni las especialidades procesales, ni, en consecuencia, argumentó la eventual conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal, se considera invadida la competencia estatal en materia procesal.

2.7. Régimen lingüístico e instituciones locales

La STC 85/2023, de 5 de julio, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el apartado segundo del art. 6 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

Además del fondo de la cuestión, no deja de resultar llamativo que el análisis del asunto se haya demorado nada menos que casi 7 años, con lo que estamos de nuevo ante un fallo que se aparta de la mayor celeridad con la que se resuelven los asuntos en el Tribunal los últimos años.

El art. 6.2 de la Ley 2/2016 establecía que la documentación producida por los órganos de las corporaciones locales (convocatorias, mociones, acuerdos, etc.) y las actas de los órganos de las entidades locales podían redactarse en euskera. Esta facultad podía ejercerse siempre que no se lesionaran los derechos de ningún miembro de la corporación local que pudiera alegar válidamente desconocer dicha lengua, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. El órgano judicial consideraba que el precepto cuestionado podía ser inconstitucional al vulnerar los arts. 3 y 14 de la CE, al limitar la utilización del castellano a aquellos casos en que el interesado desconociera el euskera, impidiéndole ejercer su derecho constitucional a utilizar el castellano libremente y condicionándolo además a la valoración de la entidad local, sin establecer criterios objetivos, sobre la validez de la justificación del desconocimiento.

Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal recuerda su doctrina sobre la regulación de la cooficialidad lingüística, haciendo hincapié en los siguientes puntos: a) No es conforme con la CE otorgar preferencia normativa al uso de una lengua oficial por parte de los poderes públicos sobre otras que también lo son; b) toda lengua oficial es de uso normal ante el poder público; c) los ciudadanos tienen derecho a utilizar indistintamente el castellano o la lengua oficial de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con las instituciones públicas ubicadas en dicho territorio; d) es irrelevante si se atribuye un estatus inferior a una lengua oficial de manera expresa o si se impone a los ciudadanos formalidades que dificulten el ejercicio del derecho a la libre opción lingüística; e) la Constitución no prescribe el uso prioritario de una de las lenguas cooficiales, sin perjuicio de que el legislador pueda adoptar medidas adecuadas de política lingüística para corregir desequilibrios históricos entre las dos lenguas oficiales.

En base a esta doctrina, el Tribunal estima la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando que condicionar la traducción o redacción bilingüe de la documentación de los órganos de las entidades locales al desconocimiento del euskera por parte de algún miembro de la entidad local rompe el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales, restringiendo injustificadamente los derechos de libre opción lingüística de los representantes de los ciudadanos locales.

Además, el Tribunal considera irrelevante el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la interpretación de la expresión “alegar válidamente el desconocimiento del euskera”, afirmando que dicho acuerdo no puede limitar su capacidad para pronunciarse sobre la vulneración de un precepto cons-

titucional. No obstante, el Tribunal no declara la inconstitucionalidad de todo el inciso cuestionado, sino únicamente del fragmento “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera”, argumentando que el principio de conservación de la norma dicta que se excluya aquella parte que no pueda interpretarse conforme a la Constitución.

La sentencia incluye un voto particular de la magistrada Laura Díez, al que se une el magistrado Ramón Sáez, quienes opinan que la cuestión de inconstitucionalidad debería haber sido rechazada. En su parecer, la norma cuestionada respeta el art. 3 de la Constitución Española (CE) y la jurisprudencia constitucional que lo interpreta, como se ha establecido en las Sentencias del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 14 a) y 165/2013, FJ 5. Según esta jurisprudencia, el legislador puede adoptar medidas de política lingüística para corregir desequilibrios y los poderes públicos deben comunicarse con los ciudadanos y los miembros de las corporaciones locales en la lengua elegida por ellos. Ambas condiciones se cumplen adecuadamente en la norma impugnada.

La magistrada Díez y el magistrado Sáez también se oponen a la declaración de inconstitucionalidad del inciso “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera”. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la falta de comprensión de la lengua cooficial siempre ha sido el motivo que justifica la obligación de los poderes públicos de comunicarse con los ciudadanos en castellano. La norma impugnada simplemente refleja esta obligación en el ámbito de las corporaciones locales. Además, lo hace citando textualmente el texto contenido en el FJ 10 de la STC 82/1986, que estableció que “es inexcusable, desde la perspectiva jurídico-constitucional a la que este Tribunal no puede sustraerse, señalar que la exclusión del castellano no es posible porque se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial”.

El voto particular incide de modo especial en la concepción de la mayoría en torno a la prohibición de preferencia por una u otra lengua y la correspondiente noción de equilibrio lingüístico que así se asume. Afirman los magistrados discrepantes que con esta doctrina el Tribunal se separa de su jurisprudencia en esta materia, que ha reconocido la constitucionalidad de la consideración de una de las lenguas como “lengua de uso normal” o incluso como “lengua propia” por parte de la administración. También se extiende la inconstitucionalidad a cualquier condición que, independientemente de su justificación y entidad, se requiera para el uso de una de las lenguas y, esencialmente, vacía el ámbito de decisión que la Constitución reconoce a los estatutos de autonomía en cuanto al régimen de oficialidad lingüística al extender el marco constitucional hasta imponer un único régimen posible, el del bilingüismo necesario e igualitario.

A estas cuestiones, que apuntan a una relevancia doctrinal de la sentencia mayor de la que parece asumir la mayoría del Tribunal, debe añadirse el con-

siderable impacto de la misma sobre una práctica de actuación en el ámbito de diversas comunidades con lengua cooficial que ha asumido tradicionalmente la noción de “lengua de uso normal” y el uso de la otra lengua oficial a partir de la carga de solicitud por parte del interesado. De confirmarse la línea de la sentencia, se impondría un cambio general del modelo lingüístico de actuación administrativa interna en estas administraciones que exigiría en todo caso asumir un bilingüismo sistemático y generalizado. Desde este considerable impacto de la sentencia resultan especialmente destacables las menciones del voto particular al carácter parco de la argumentación del Tribunal e incluso a algunas dudas sobre su contenido efectivo.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Carmen Plaza Martín
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

La actividad de la Unión Europea en el año 2023 ha seguido condicionada por la guerra en el corazón de nuestro continente –la agresión armada de Rusia a Ucrania–, así como por los desafíos que supone hacer frente a la emergencia climática y por los desafíos y oportunidades que plantea el exponencial desarrollo de las nuevas tecnologías. La legislación de la Unión continuó avanzando con rapidez en los ámbitos ecológico y digital, a lo que se suman nuevas medidas para hacer frente a viejos retos sociales cronificados –como la lucha contra la desigualdad–, o agudizados –como los flujos migratorios–. Todo ello en un escenario internacional crecientemente volátil tras el estallido, el 7 de octubre de 2023, de la guerra entre Hamás e Israel en la Franja de Gaza.

El año 2023 ha sido también el año de la quinta presidencia rotatoria de España en el Consejo (el año 2010 fue el último en que el que España había desempeñado esta función). Una Presidencia que llegó en el segundo semestre del año, en el último año completo de la IX legislatura del Parlamento Europeo, cargada de importantes procesos normativos pendientes de culminar.

2. Actividad relacionada con la guerra en Ucrania

2.1. Medidas de apoyo a Ucrania

En el *Informe* del año 2022 se daba cuenta de cómo el Consejo UE, en su Decisión de Ejecución 2022/382, activó por vez primera la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, para acoger a las personas que huían de la guerra en Ucrania. En octubre de 2023, esa protección se prorrogó mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409 del Consejo, de 19 de octubre de 2023, para que los Estados miembros sigan garantizando a las personas desplazadas por la guerra de Ucrania de permisos de residencia, puedan ejercer una actividad retribuida, así como asistencia sanitaria y acceso al sistema educativo.

Por lo que se refiere a la asistencia financiera y militar, en 2023 la Unión y sus Estados miembros pusieron a disposición de Ucrania un paquete de apoyo por valor de 18.000 millones de euros a través del instrumento de ayuda macrofinanciera plus, conforme al Reglamento (UE) 2022/2463 de 14 de diciembre por el que se establece un instrumento para prestar apoyo a Ucrania en 2023, con el fin de ayudar a este Estado a seguir pagando salarios y pensiones, mantener en funcionamiento servicios públicos esenciales como hospitales, escuelas y viviendas para personas reubicadas. El apoyo militar –que se tradujo en la entrega a Ucrania de 313 600 cartuchos de munición y 3.315 misiles en el año 2023– se articuló a través de dos decisiones que modificaron la Decisión (PESC) 2022/338 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales: la Decisión (PESC) 2023/230, de 2 de febrero de 2023, que aumentó el importe de referencia financiera a 3.120.000.000 euros, y la Decisión (PESC) 2023/810 del Consejo, de 13 de abril, que lo aumentó en un millón más, hasta 4.120.000.000 euros, y que se tradujeron en la entrega a Ucrania de 313 600 cartuchos de munición y 3 315 misiles a finales de año.

2.2. Sanciones a Rusia

Junto a las medidas de apoyo a Ucrania, la Unión Europea aprobó en 2023 tres nuevos paquetes de sanciones contra Rusia: los paquetes décimo, undécimo y duodécimo, que incluyeron nuevas prohibiciones a la exportación de productos industriales y tecnológicos críticos a Rusia, en particular tecnologías con posibles aplicaciones militares. Además, ampliaron la lista de importaciones prohibidas procedentes del país –entre ellos los diamantes rusos– y se reforzó la aplicación del límite máximo del precio del petróleo mediante, e introdujeron medidas para evitar la elusión de estas sanciones, mediante la cooperación con países clave no pertenecientes a la UE para mejorar la supervisión, el control y el bloqueo de las reexportaciones. También, como parte de las sanciones, se suspendieron actividades de radiodifusión como forma de luchar contra la desinformación por parte de numerosos medios rusos estatales y favorables al Kremlin. En la lucha contra la desinformación marca un punto de inflexión el comienzo de la aplicación, en 2023, del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales. Se aplica así durante este año a las denominadas «plataformas en línea de muy gran tamaño» o los «motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño», que deberán evaluar sistemáticamente cualquier posible riesgo para la sociedad que planteen sus servicios (y, destacadamente, las amenazas a la libertad de expresión y el riesgo de que sus servicios se utilicen para campañas de desinformación).

2.3. Otras medidas en apoyo de los Estados de la Unión y de defensa

En apoyo a los Estados Miembros frente a los efectos de la agresión militar de Rusia a Ucrania destaca, en particular, la adopción de medidas para paliar las dificultades e incertidumbres en el mercado y suministro de cereales, mediante el Reglamento 2023/1190 del Consejo de 16 de junio de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2021/2278 por el que se suspenden los derechos del arancel aduanero común a algunos productos agrícolas que no se producen en la Unión, o no en cantidad suficiente, con el fin facilitar el abastecimiento.

Con fines de defensa de la Unión, el Consejo y el Parlamento de la Unión decidieron reforzar la industria armamentística europea con la aprobación del Reglamento (UE) 2023/1525 relativo al apoyo a la producción de municiones (ASAP, por sus siglas en inglés). Se movilizaron así 500 millones de euros del presupuesto de la UE para potenciar las capacidades de fabricación para la producción de munición tierra-tierra y de artillería, así como de misiles, y con el fin de asegurar un aumento a largo plazo de la producción europea de munición en beneficio de Ucrania y los Estados miembros de la UE. Este apoyo financiero a la industria europea de armamento se presta a través de subvenciones a diversos tipos de acciones que contribuyan a reforzar sus capacidades de producción. Asimismo, facilita a las empresas europeas de munición y misiles acceso a financiación a través del llamado “Fondo de Potenciación” para llevar a cabo inversiones dirigidas a aumentar la capacidad de fabricación.

2.4. El camino hacia la adhesión de Ucrania a la Unión

En abril 2023 Ucrania se unió al Mecanismo de Protección Civil de la Unión, establecido por Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, con el objeto de reforzar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, y facilitar la coordinación entre ellos para prevenir, prepararse y responder a catástrofes naturales y de origen humano, dentro y fuera de la UE. Hay que tener en cuenta que este mecanismo ha sido la vía por la que la Unión y sus Estados miembros han proporcionado desde el estallido de la guerra una respuesta de emergencia en especie a Ucrania, sin precedentes hasta entonces y en lo que constituye la mayor operación de emergencia desde la creación de dicho mecanismo. La unión al Mecanismo de Protección Civil supuso, de hecho, un paso más en el proceso hacia la integración de Ucrania en la UE.

Finalmente, supone sin duda una decisión fundamental, con trascendencia en el curso de este conflicto armado, la adoptada el 15 de diciembre por el Consejo Europeo, bajo la Presidencia española, de iniciar las negociaciones de adhesión con Ucrania y la República de Moldavia, al tiempo que se concede el estatuto de país candidato a Georgia.

3. Actividad en el ámbito de la economía, competitividad y del mercado único

3.1. *El Plan Industrial del Pacto Verde*

En 2023 la Unión Europea continuó el proceso de implementación del Pacto Verde Europeo. En este marco, la Comisión presentó el “Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas”, mediante una Comunicación de 1 de febrero al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Dicho Plan se fundamenta en cuatro pilares:

- (i) El primero hace referencia a la necesidad de un nuevo “marco regulador previsible y simplificado” con el fin de asegurar los volúmenes necesarios para las materias primas y garantizar que los usuarios puedan beneficiarse de los bajos costes de las energías renovables. En su seno el Plan propone tres iniciativas normativas de relieve: la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para fortalecer el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnología neta cero (“Ley de la Industria Neta Cero”) que constituirá el primer marco jurídico integral a escala de la UE para las tecnologías energéticas limpias; una Propuesta de Reglamento sobre Materias Primas Críticas (“Ley de Materias Primas Fundamentales”) que tiene como objetivo aumentar las capacidades de extracción, transformación y reciclaje de materias primas fundamentales que están en el origen de numerosas cadenas de suministro, y diversificar las fuentes de importación para no depender de un único proveedor para más del 65 % de su consumo. Así como una Propuesta de Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1227/2011 y (UE) 2019/942 con el fin de mejorar la protección de la Unión contra la manipulación del mercado mayorista de la energía.
- (ii) El segundo pilar del Plan tiene como objetivo acelerar la inversión y la financiación destinadas a la producción de energías limpias en Europa; en el marco de dicho pilar se prevé, entre otras medidas, simplificar para los Estados miembros la concesión de las ayudas necesarias para acelerar la transición ecológica, para lo que se modificó el Marco Temporal de Crisis y Transición (C/2023/1188), y se adoptó el Reglamento (EU) 2023/1315 de 23 de junio, por el que se modifica el Reglamento General de Exención por Categorías (Reglamento 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado). Asimismo, la Comisión facilita el uso de fondos de la UE para financiar la innovación, fabricación e implantación de tecnología limpia, en el marco del Plan REPowerEE, el Programa InvestEU y el Fondo de Innovación.
- (iii) El tercer pilar pretende mejorar las capacidades y la cualificación de los trabajadores en los sectores de nuevas tecnologías.

- (iv) Finalmente, su cuarto pilar se centra en la cooperación mundial para que el comercio coadyuve a la transición ecológica, mediante el desarrollo de la red de acuerdos de libre comercio de la UE.

3.2. *La Estrategia Europea de Seguridad Económica*

En diciembre de 2023, ya bajo la Presidencia española, se adopta la Estrategia Europea de Seguridad Económica “Afianzar la seguridad económica europea: introducción a cinco nuevas iniciativas”, publicada mediante Comunicación al resto de instituciones el 24 de enero de 2024, y en la que se identifican cuatro categorías de riesgos que afrontar con carácter prioritario: (i) los riesgos para la resiliencia de las cadenas de suministro; (ii) los riesgos para la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas; (iii) los riesgos para la seguridad tecnológica y las fugas tecnológicas; y (iv) los riesgos de instrumentalización de las dependencias económicas o de coerción económica. Para hacer frente a los mismos, establece las siguientes prioridades: (i) promover la propia competitividad haciendo que la economía y las cadenas de suministro sean más resilientes y refuercen la innovación y la capacidad industrial; (ii) proteger a la UE frente a riesgos para la seguridad económica comúnmente identificados, mediante un mejor despliegue de las herramientas de las que ya dispone la Unión, así como nuevos instrumentos para contrarrestar la coerción económica; (iii) establecer asociaciones y seguir reforzando la cooperación con los países de todo el mundo con los que compartimos nuestras inquietudes y nuestros intereses de seguridad económica. A tales efectos la Estrategia propone una batería de medidas entre las que cabe destacar la Propuesta de un nuevo Reglamento para el control de las inversiones extranjeras, nuevas iniciativas relacionadas con la investigación y la innovación; y reforzar la seguridad física y digital de las infraestructuras críticas a través de la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, que entró en vigor el 16 de enero de 2023, y cuyas evaluaciones de riesgos orientarán las acciones contempladas en la futura “Ley de Cibersolidaridad”, propuesta por la Comisión en abril de 2023.

3.3. *Celebrando el 30 aniversario del mercado único*

El año 2023 se conmemoró, por otra parte, el 30º aniversario del mercado único. En este ámbito se producen avances en la protección de la patente europea, así como en la protección de las denominaciones de origen. Ya desde la perspectiva del comercio exterior, se adopta un importante reglamento con el objetivo de luchar contra la deforestación y degradación foresta mundial.

- (i) El 1 de junio entró en vigor el Acuerdo sobre un Tribunal Unificado de Patentes (2013/C 175/01), tras depositar Alemania su instrumento de ratificación. El Tribunal es fundamental para la resolución de litigios relacionados con las patentes europeas y las patentes europeas con

efecto unitario. Se trata de un avance notable en el funcionamiento de una protección unitaria mediante patente regulada en los Reglamentos (UE) 1257/2012 y 1260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, ambos del 17 de diciembre de 2012. Hasta ahora el registro de patentes requería trámites individuales en cada Estado miembro donde se pretendía tener protección. A partir de la entrada en vigor del Acuerdo se articula un título jurídico que ofrece una protección uniforme en todos los países participantes sobre la base de la tramitación a través de una ventanilla única, y el nuevo Tribunal Unificado de Patentes permitirá hacer valer los derechos de patente de manera más eficaz. El Tribunal tendrá competencias exclusivas en los Estados miembros participantes en relación, entre otras, con las acciones por infracciones reales o amenazadas de las patentes europeas y de los certificados complementarios de protección y las defensas correspondientes, incluidas las reconveniciones relativas a las licencias; y en relación con las acciones en las que se soliciten medidas y requerimientos provisionales y cautelares; de nulidad de patentes europeas; o en las que se solicite la declaración de nulidad de certificados complementarios de protección. El Acuerdo prevé un período transitorio de siete años desde la fecha de entrada en vigor, durante el cual se podrá interponer todavía determinadas acciones ante los tribunales o autoridades nacionales competentes. Sin embargo, España no ha formalizado su adhesión al Acuerdo: en 2023 los países participantes en este sistema eran Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Suecia.

- (ii) Por otra parte, la Unión adoptó el Reglamento (UE) 2023/2411 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales, con el objeto de posibilitar a los productores de la UE una mejor protección de sus productos artesanales e industriales, y el saber hacer asociado a su región. Este Reglamento establece normas sobre el registro, la protección y los controles en relación con las indicaciones geográficas que designan productos artesanales e industriales con una calidad, renombre u otra característica determinada vinculada a su origen geográfico, así como sobre las indicaciones geográficas inscritas en el registro internacional establecido con arreglo al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas administrada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Aunque con carácter general sus disposiciones serán aplicables a partir del 1 de diciembre de 2025, el 16 de noviembre de 2023 comenzaron a aplicarse determinadas disposiciones institucionales y funcionales para avanzar en los preparativos necesarios para su implementación: el art. 19, apartados 1 y 2 (que prevé la posibilidad de que la Comisión exencione a

un Estado de la obligación de designar una autoridad competente para la fase nacional del procedimiento de registro de indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales); el art. 35 (que regula el establecimiento de un Consejo Consultivo en el marco de aplicación del Reglamento); art. 37, apartado 7 (que prevé que la Comisión pueda adoptar actos de ejecución por los que se establezcan la arquitectura informática y la presentación del nuevo Registro de la Unión de indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales); el arts. 67 (sobre los sistemas informáticos); art. 68 (sobre el procedimiento del comité de Indicaciones Geográficas Artesanales e Industriales); art. 69 (sobre la delegación a la Comisión de competencias de desarrollo); y art. 71, apartado 2 (sobre la transmisión de determinada información a la Comisión por parte de los Estados miembros que tengan interés en quedar exentos del procedimiento ordinario de registro conforme al art. 19).

- (iii) Con un importante impacto en el comercio exterior el 31 de mayo el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2023/1115 relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. Sus objetivos son minimizar la contribución de la UE a la deforestación mundial y la degradación forestal, y a las emisiones de gases de efecto invernadero y pérdida de biodiversidad. El Reglamento establece normas vinculantes a exportadores e importadores de una serie de productos listados de los que la Unión es una gran consumidora, entre los que se incluye la madera, el caucho, el ganado, el café, el cacao, aceite de palma y la soja.

3.4. *Defensa de la competencia*

En el ámbito de defensa de la competencia la Comisión adoptó el 14 de abril, en desarrollo del Reglamento UE 2022/1925 sobre Mercados Digitales, el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/814 de 14 de abril de 2023, que establece disposiciones detalladas para la tramitación de determinados procedimientos por parte de la Comisión relativos, en particular, a la forma, contenido y otros detalles de las notificaciones, las solicitudes, los informes y la presentación de otros tipos de información a esta institución, y la incoación de procedimientos con arreglo al Reglamento (UE) 2022/1925. Introduce, asimismo, disposiciones relativas al ejercicio del derecho a ser oído y del derecho de acceso al expediente por parte de los destinatarios de las conclusiones preliminares de la Comisión.

Por otra parte, el 12 julio de 2023 comenzó a aplicarse el Reglamento UE 2022/2560 del Parlamento y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, que establece normas y procedimientos que habilitan a la Comisión evaluar cualquier subvención extranjera de un país no perteneciente a la UE que beneficie di-

recta o indirectamente a una actividad económica en la UE, con el fin de corregir cualquier distorsión en la competencia dentro de la Unión causada por subvenciones extranjeras.

4. Agricultura, silvicultura y pesquerías

2023 es el año de puesta en marcha de la nueva Política Agrícola Comunitaria, ultimada en 2021. Se adoptan, además, nuevas medidas para regular el uso de la tierra y la silvicultura con fines ambientales y de lucha contra el cambio climático, así como para hacer frente al problema ya crónico de la sobrepesca y para proteger el medio marino.

- (i) La aprobación en enero de 2023 por la Comisión de todos los nuevos planes estratégicos nacionales de la Política Agrícola Común marca la puesta en marcha de la reforma de la PAC ultimada en 2021, y que se aplicará hasta 2027. Para este período cuenta con una financiación total de 264.000 millones de euros que se destinará a promover una producción agrícolas más sostenible, resiliente y diversificada, y que integra objetivos generales de acción por el clima y medioambientales como la protección de la biodiversidad, que se desglosan en objetivos específicos como, por ejemplo, la reducción de plaguicidas químicos o un mayor apoyo específico a la agricultura ecológica. El Plan de España fue uno de los primeros en aprobarse por Decisión de la Comisión Europea de 30 de agosto de 2023¹, actualmente en vigor. Esa reforma tendrá que hacer frente, sin embargo, a las multitudinarias protestas de los agricultores que comenzaron a extenderse por toda la Unión Europea desde finales del año 2023.
- (ii) Por lo que se refiere al uso de la tierra y la silvicultura, la Unión adoptó nuevas medidas centradas en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, con el fin de impulsar la gestión sostenible de las tierras agrícolas y forestales, y su papel como sumideros de carbono. A tales efectos, el Reglamento (UE) 2023/839 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 modifica el Reglamento (UE) 2018/841 sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030. Dichas modificaciones afectan a su ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de notificación y cumplimiento y el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030, así como al Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento. Para ayudar a alcanzar la neutralidad climática, por primera vez, el reglamento revisado establece un objetivo independiente de eliminación neta de carbono de la tierra de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ para 2030.

¹ Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/plan-estrategico-v21_tcm30-659518.pdf.

- (iii) En materia de pesquerías, el Parlamento y el Consejo aprobaron nuevas normas para luchar contra la sobrepesca y promover un sistema de control de la pesca más eficaz y armonizado con la ayuda de las nuevas tecnologías, con la adopción el 22 de noviembre del Reglamento (UE) 2023/2842 de 22 de noviembre de 2023 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos (CE) n.1967/2006 y (CE) n.1005/2008 del Consejo y los Reglamentos (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 y (UE) 2019/473 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca. Sus disposiciones incluyen el uso de sistemas de seguimiento electrónico remoto de los buques pesqueros, así como el uso obligatorio de herramientas digitales en los procesos de certificación de capturas y trazabilidad.
- (iv) En la esfera internacional, el Consejo aprobó por Decisión (UE) 2023/1116 de 25 de mayo la celebración en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, en lo que se refiere al Acuerdo sobre subvenciones a la pesca. Este Acuerdo tiene por objeto prohibirlas subvenciones que contribuyan a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, y fija normas de sostenibilidad para las subvenciones relativas a las poblaciones más vulnerables en la primera fase del acuerdo, con el fin de contribuir a la consecución de la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El Acuerdo entrará en vigor cuando dos terceras partes de los 164 miembros de la OMC lo hayan ratificado. La aceptación de la UE (válida para los veintisiete Estados miembros) eleva a treinta y cuatro el número de miembros de la OMC que han aceptado el Acuerdo.
- (v) Con el fin de contribuir a la protección del medio marino a escala global, el 20 de septiembre la Presidenta de la Comisión firmó, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (o Tratado de Alta Mar). Un instrumento que regula el procedimiento para establecer áreas marinas protegidas a gran escala en alta mar, con el objetivo de proteger el 30% de los océanos de aquí al 2030, y cuya aplicación se considera esencial para proteger los océanos, combatir el cambio climático, hacer frente al deterioro ambiental y prevenir la pérdida de biodiversidad en alta mar. El Tratado entrará en vigor cuando haya sido ratificado por sesenta Estados parte.

5. Sostenibilidad, cambio climático y transición energética

Tal y como hemos visto, en la práctica totalidad de ámbitos de actuación de la Unión se están introduciendo medidas dirigidas a integrar en las distin-

tas políticas sectoriales las exigencias de protección del medio ambiente, conforme exige el art. 11 TFUE. En este apartado se abordan, sin embargo, aquellas normas que se adoptan con la exclusiva finalidad de luchar contra el cambio climático, avanzar en sostenibilidad y en la consecución de los objetivos ambientales del Pacto Verde Europeo.

5.1. Control y reducción de emisiones de CO₂

En 2023, año en el que se declara el 15 de Julio como Día Europeo de las Víctimas de la Crisis Climática Global, la Unión Europea ha adoptado nuevas medidas para luchar contra el cambio climático. El 10 de mayo el Parlamento Europeo y el Consejo van a adoptar normas dirigidas a modificar y reforzar el sistema de comercio de emisiones de gases con efecto invernadero e introduce, de cara a los productos importados, el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono.

- (i) La revisión y actualización del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) se lleva a cabo mediante la Directiva (UE) 2023/959 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. La Directiva 2023/959 introduce, entre otras reformas, la ampliación del ámbito de aplicación de dicho régimen al transporte marítimo. Crea, además, un segundo régimen de comercio (RCDE UE2) que se establece de forma independiente originalmente creado en 2003, para someter a este instrumento de comercio las emisiones procedentes de edificios, transporte por carretera y otros sectores adicionales, y que será plenamente operativo en 2027. Si bien el RCDE UE2 se basará también en la fijación previa de límites máximos, como el primer RCDE UE, en este caso serán los proveedores de combustible, y no los consumidores finales los que deberán controlar y notificar sus emisiones. Las entidades reguladas comprarán esos derechos en subastas. El límite máximo del RCDE2 se fijará para reducir las emisiones en un 42% de aquí a 2030 en comparación con los niveles de 2005. Finalmente, mediante Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo se establece un Fondo Social para el Clima, se crea también un Fondo Social para el Clima, que se destinará a hacer frente a las repercusiones sociales derivadas de este nuevo mecanismo de comercio de emisiones en los grupos vulnerables de la UE, y se nutrirá de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión en el RCDE UE 2 y de contribuciones de los estados miembros. Se calcula que dicho fondo movilizará 86 700 millones de euros de 2026 a 2032.

- (ii) Un importante hito en la política de reducción de emisiones de CO₂, de nuevo con importantes repercusiones en el comercio exterior, la adopción del Reglamento (UE) 2023/956 que establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, como complemento indispensable del RCDE UE para prevenir el riesgo de fugas de carbono aplicando normas similares a las importaciones a la UE de determinadas mercancías (como el cemento, la electricidad, los abonos, el hierro y acero, el aluminio o productos químicos) que conllevan emisiones implícitas de gases de efecto invernadero, las cuales se calculan conforme a lo dispuesto en el anexo IV.

5.2. *La transición energética: descarbonización, ahorro y eficiencia*

La crisis energética desencadenada por la guerra en Ucrania ha hecho más urgente que nunca que la Unión avance en los objetivos de descarbonización del Pacto Verde Europeo mediante el uso más eficiente de la energía, el ahorro, la implantación de energías renovables y la diversificación de fuentes. La Unión va a impulsar por ello en 2023 importantes modificaciones en sus principales normas sobre eficiencia energética y energías renovables.

- (i) El Reglamento (UE) 2023/706 del Consejo de 30 de marzo de 2023 modificó el Reglamento (UE) 2022/1369 para extender las medidas de reducción de la demanda de gas y el refuerzo de la notificación y el seguimiento de su aplicación hasta el 31 de marzo de 2024. Estas medidas extraordinarias, adoptadas como respuesta a la crisis energética provocada por la guerra de Ucrania, tienen como objetivo de reducción voluntaria de la demanda de gas en un 15% adicional (otros 60 000 millones de m³ entre abril de 2023 y marzo de 2024).
- (ii) Un mejor y más eficiente uso de la energía no solo ayuda a reducir el consumo total para luchar contra el cambio climático, sino que también mejora su asequibilidad y la seguridad de abastecimiento. Con estos objetivos, y en concreto, para reducir el consumo en un 11,7 % hasta el 2030, el Parlamento y el consejo adoptaron el 13 de septiembre la Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE). Entre otras medidas, prevé que el consumo total de energía final de todos los organismos públicos en su conjunto se reduzca en cada Estado miembro al menos en un 1,9 % cada año, en comparación con 2021. Los Estados miembros deben lograr un ahorro anual al menos el 0,8% del consumo final de energía en 2021-2023, al menos el 1,3% en 2024-2025, el 1,5% en 2026-2027 y el 1,9% en 2028-2030. Los cambios introducidos obligan a los Estados miembros a priorizar las mejoras de eficiencia energética en favor de consumidores vulnerables, personas afectadas por la pobreza energética y quienes vivan en viviendas sociales. Cada país será responsable de alcanzar una parte de su ahorro energético entre este tipo de consumidores vulnerables, si bien los criterios para determinar estos objeti-

vos serán definidos por cada país, atendiendo a las circunstancias específicas y prioridades de cada uno. Además, tal y como ya hemos mencionado, los ingresos generados por la ampliación del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) a los edificios y el transporte se utilizarán a través del Fondo Social para el Clima para hacer frente a cualquier posible impacto negativo en consumidores vulnerables. Por otra parte, incrementa las obligaciones de auditoría energética, y los requisitos de competencia técnica e información sobre inversiones para optimizar el ahorro energético en el sector industrial, para incluir a todas aquellas empresas, independientemente de su tamaño, que consuman energía por encima de un determinado umbral.

- (iii) La Comisión dio también nuevos pasos en la legislación de la Unión Europea sobre diseño ecológico, con la que se orienta a la industria en la producción de productos cada vez más eficientes energéticamente y se fomenta la innovación en materia de ahorro energético: el 17 de abril, aprobó el Reglamento (UE) 2023/826 por el que se establecen requisitos de diseño ecológico aplicables al consumo de energía en los modos desactivado y preparado, así como en el modo preparado en red, de los equipos eléctricos y electrónicos domésticos y de oficina con arreglo a la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) 1275/2008 (CE) y 107/2009 de la Comisión. Dicho Reglamento especifica el consumo máximo de energía en modo de espera de estos aparatos para poder ser introducidos y puestos en servicio en el mercado de la Unión. El Reglamento da dos años a los fabricantes para mejorar el rendimiento de sus productos y cumplir con las especificaciones del Reglamento. Unos cambios que se reflejarán en la etiqueta energética de la Unión Europea, regulada en la actualidad en el Reglamento (UE) 2017/1369 relativo al etiquetado ecológico. Según las estimaciones de la Comisión reflejadas en el Considerando 3º del Reglamento, sus disposiciones pueden implicar un ahorro de energía anual final estimado en 4 TWh de aquí a 2030, lo que corresponde a una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de 1,36 millones de toneladas equivalentes de CO₂. Y, por supuesto, repercutirá también en la protección de los consumidores.
- (iv) Para acelerar la implantación de las energías renovables y avanzar en el objetivo de alcanzar la independencia de los combustibles fósiles antes mucho antes de 2030, conforme al plan REPowerEU adoptado en 2022, el Consejo y el Parlamento modificaron la Directiva (EU) 2018/2001/EU de energías renovables, mediante la Directiva (EU) 2023/2413 de 18 de noviembre, en la que se aumenta el objetivo global de la Unión en materia de energías renovables hasta el 42,5 % para 2030 y se pide a los Estados, más allá de ese nivel obligatorio, que se

esfuerzen por alcanzar en conjunto el objetivo global de la Unión del 45 % en consonancia con el plan REPowerEU. La Directiva introduce así el objetivo de duplicar la cuota actual de fuentes de energía renovables, facilitar la electrificación en diferentes sectores, con nuevos objetivos sectoriales más ambiciosos para las energías renovables en transporte, industria, edificios y calefacción/refrigeración urbana, así como un marco que promueva los vehículos eléctricos y la recarga inteligente. Incorpora también nuevas medidas sobre el hidrógeno renovable y el uso de energías renovables en el transporte y la industria, y precisa los criterios de sostenibilidad para la bioenergía. Desde la perspectiva procedimental, la Directiva acorta y simplifica los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energías renovables así como para los proyectos de infraestructuras necesarios, en tanto en cuanto se han considerado hasta la fecha como un cuello de botella para el despliegue más ágil de las energías renovables sobre el terreno (entre otras previsiones, mediante plazos de aprobación más breves y la creación de “zonas de aceleración de las energías renovables”). De hecho, la Directiva da a los Estados miembros un plazo particularmente breve (hasta el 1 de julio de 2024) para la adecuación de su normativa interna disposiciones relacionadas con la concesión de permisos para las energías renovables. El resto de las disposiciones deberán ser transpuestas al ordenamiento nacional para el 21 de mayo de 2025.

- (v) Por lo que respecta al “hidrógeno verde”, además de las medidas adoptadas en la Directiva 2023/2413, la Comisión aprobó el 10 de febrero dos actos delegados que completan la Directiva (UE) 2018/2001 para garantizar que el hidrógeno se produzca a partir de fuentes de energía renovables y logre al menos un 70% de ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero: (i) el Reglamento Delegado (EU) 2023/1185 estableciendo un umbral mínimo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero aplicable a los combustibles de carbono reciclado y especificando una metodología para evaluar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivada de los carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y de los combustibles de carbono reciclado; (ii) y el Reglamento Delegado 2023/1184 estableciendo una metodología común de la Unión en la que se definan normas detalladas para la producción de carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico. Por otra parte, la Alianza Europea por un Hidrógeno Limpio, que reúne a la industria, autoridades públicas, la sociedad civil y otras partes interesadas para apoyar el despliegue a gran escala de tecnologías limpias del hidrógeno de aquí a 2030, publicó en marzo de 2030 la “Hoja de ruta para la estandarización del hidrógeno” con el fin de avanzar en el desarrollo de normas comunes europeas e internacionales sobre el hidró-

geno necesarias para la implantación de las tecnologías y aplicaciones del hidrógeno².

- (vi) A diferencia del hidrógeno verde, cuya implantación está en sus fases iniciales, la energía eólica en la Unión representó en 2023, de media, el 17,2 % de la electricidad consumida en la UE, y se ha conseguido que su coste sea equivalente o incluso inferior al de los combustibles fósiles. Este año la Unión impulsó también nuevas medidas para seguir acelerando su despliegue. La Comisión presentó un nuevo “Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica”, presentado al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Comunicación mediante Comunicación de 24 de octubre. Y el 19 de diciembre de 2023 se firmó, bajo la Presidencia española, la “Carta Europea Eólica” por parte de los Ministros de Energía de 26 Estados miembros, y representantes de alto nivel del sector eólico. Suscrita en la actualidad por más de 300 empresas del sector eólico, con ella se asumen una serie de compromisos voluntarios adicionales a los previstos en la normativa para impulsar la implantación de esta forma de energía³.
- (vii) Dirigida al sector de la pesca y la acuicultura, la Comisión adoptó el 21 de febrero su Comunicación sobre la transición energética del sector de la pesca y la acuicultura que tiene como objetivos: (i) reforzar los resultados socioeconómicos y la resiliencia del sector de la pesca y la acuicultura de la UE; (ii) garantizar que la pesca en la UE sea sostenible desde el punto de vista social, económico y medioambiental; (iii) lograr un sector de la acuicultura sostenible, neutro desde el punto de vista climático y competitivo; y (iv) garantizar que el sector contribuya a las ambiciones de la UE en materia de clima, biodiversidad, salud y reducción de la contaminación para 2030. Todo ello mediante medidas esencialmente de fomento.
- (viii) Esta iniciativa enlaza, a su vez, con algunas de las propuestas ya hechas en el marco del paquete de medidas “Fit for 55” de 2021 con el objetivo de impulsar la disponibilidad y la adopción de combustibles marítimos renovables y bajos en carbono. De hecho, en 2023, y en el ámbito de los combustibles fósiles, el Parlamento y el Consejo adoptaron nuevas iniciativas para incrementar la demanda y oferta de combustibles menos contaminantes, hipocarbónicos y renovables, en el sector del transporte marítimo y de aviación: El 13 de septiembre se adopta, asimismo, el Reglamento (EU) 023/1805 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbóni-

² Disponible en <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/53721>.

³ Disponible en https://energy.ec.europa.eu/document/download/efcd38e2-6f38-44d3-9bfa-ef3d8d21a30b_en?filename=Charter_logos_final_02.pdf&prefLang=es.

cos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE; y el 18 de octubre el Reglamento (UE) 2023/2405 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation).

- (ix) Finalmente, y por lo que se refiere a las medidas nacionales en ejecución del Derecho Europeo en materia de energía y cambio climático, lo más relevante es que conforme al Reglamento (EU) 2018/1999 de Energía y Clima, los Estados miembros debían presentar sus proyectos de Planes Nacionales de Energía y Clima actualizados para el 30 de junio. España presentó a información y participación pública el borrador de actualización del Plan Nacional integrado de Energía y Clima 2023-2030 el mismo mes de junio en que tenía que presentarse a la Comisión, cerrándose el plazo para hacer alegaciones el 4 de septiembre⁴.

5.3. *Residuos y economía circular*

El Parlamento y el Consejo adoptaron el 12 de julio el nuevo Reglamento 2023/1542 relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE. Con este nuevo Reglamento se aborda por vez primera el ciclo de vida completo de este producto, desde el abastecimiento, la fabricación, el uso y el reciclado, con el objetivo de garantizar que las pilas y baterías tengan una huella de carbono baja, utilicen las menos sustancias nocivas posibles, menos materias primas de países de fuera de la Unión, y sean recogidas, reutilizadas y recicladas en un alto grado en la UE. Establece, entre otras medidas, objetivos de recogida de residuos para productores de pilas o baterías portátiles (63 % para finales de 2027 y 73 % para finales de 2030); y objetivos de recogida de residuos para baterías de medios de transporte ligeros (51 % para finales de 2028 y 61 % para finales de 2031); también objetivos de valorización del litio, niveles mínimos de contenido reciclado en las baterías, objetivos de eficiencia de reciclados, y la obligación de que las pilas o baterías portátiles incorporadas en aparatos sean desmontables y sustituibles por el usuario final a más tardar en 2027.

5.4 *La implantación de consideraciones ESG en las empresas: transparencia y financiación sostenible*

En 2023 se aprueban importantes normas para la introducción de consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza en la actividad de las empresas (los conocidos criterios ESG, atendiendo a la sigla en inglés).

- (i) Especialmente relevante es la entrada en vigor, el 5 de enero de 2023, de la Directiva (EU) 2022/2464 que regula la presentación de información

⁴ Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2023-y-anteriores/detalle-participacion-publica-k-607.html>

sobre sostenibilidad por parte de las empresas (conocida por sus siglas en inglés, como Directiva CSRD). Con el fin de garantizar un mínimo de transparencia sobre el impacto de la actividad empresarial en el medio ambiente y en la sociedad en su conjunto modifica el Reglamento (UE) n 537/2014 sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público y la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, para exigir en sus disposiciones que las grandes empresas y las empresas que cotizan en bolsa publiquen informes periódicos sobre los riesgos sociales y medioambientales en que incurren en el marco de su actividad, de modo que inversores, organizaciones de la sociedad civil, consumidores y otras personas interesadas puedan conocer y evaluar los resultados de dichas empresas en materia de sostenibilidad. En desarrollo de esta Directiva la Comisión adoptó el 31 de julio el Reglamento Delegado (UE) 2023/2772, que establece las normas de presentación de información sobre sostenibilidad que deben utilizar las empresas para llevar a cabo su presentación de información sobre sostenibilidad, y que comprenden cuestiones que van desde el cambio climático y la biodiversidad a los derechos humanos. En su elaboración se ha tenido en cuenta los trabajos de otros organismos internacionales como el Consejo de Normas Internacionales de Sostenibilidad y la Iniciativa mundial de presentación de informes, con el fin de garantizar cierto grado de interoperabilidad entre las normas de la UE y las mundiales.

- (ii) En materia de finanzas sostenibles, la Unión ha seguido reforzando el marco normativo para reorientar los flujos de capital hacia inversiones fundamentales para la transición ecológica, a fin de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo, gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático y fomentar la transparencia de la actividad financiera y económica. En ejecución del Reglamento (EU) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (Reglamento de “taxonomía”), la Comisión adoptó en 2023 dos reglamentos delegados con los que se amplía la lista de actividades económicas consideradas ambientalmente sostenibles y se definen en relación con las mismas los criterios técnicos de selección: el primero en materia de taxonomía climática, y el segundo en el ámbito medio ambiental en general:

- a) El Reglamento Delegado (UE) 2023/2485 que modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 por el que se establecen criterios técnicos de selección adicionales para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad

económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales. Este nuevo Reglamento Delegado establecen así criterios técnicos de selección aplicables a actividades de transición como la fabricación de ciertos equipos eléctricos que fomenten la adopción de fuentes de energías renovables, la fabricación de vehículos con bajas emisiones de carbono, la fabricación de neumáticos, la inversión en aeronaves para actividades de gestión del riesgo de catástrofes, infraestructuras aeroportuarias con bajas emisiones de carbono, servicios de emergencia, prevención y protección frente a los riesgos de inundación, en actividad de desalinización, a la consultoría y programas informáticos, entre otros.

- b) El Reglamento Delegado (EU) 2023/2486 completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de los criterios técnicos de selección para determinar en qué condiciones se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos, a la transición a una economía circular, a la prevención y el control de la contaminación, o a la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas, y para determinar si dicha actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales, y modifica asimismo el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 de la Comisión en lo que respecta a la divulgación de información pública específica sobre esas actividades económicas.

También en este ámbito el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron el 22 de noviembre el Reglamento (UE) 2023/2631 sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad. Sus disposiciones establecen requisitos uniformes para los emisores de bonos que deseen utilizar la designación «bono verde europeo» o «BVEu» para sus bonos puestos a disposición de inversores de la Unión. Establece además un sistema para registrar y supervisar a los verificadores externos de bonos verdes europeos y establece plantillas opcionales de divulgación de información para los bonos comercializados como “medioambientalmente sostenibles” (los bonos cuyo emisor proporciona a los inversores un compromiso o cualquier forma de alegación precontractual de que los ingresos procedentes del bono se asignan a actividades económicas que contribuyen a un objetivo medioambiental) y para los “bonos vinculados a la sostenibilidad” (aquellos bono cuyo emisor proporciona a los inversores un compromiso o cualquier forma de alegación precontractual de que los ingresos procedentes del bono se asignan a actividades económicas que contribuyen a un objetivo medioambiental). Los bonos verdes son uno de los princi-

pales instrumentos para financiar la inversión relacionada con las tecnologías medioambientalmente sostenibles, la eficiencia energética y en el uso de los recursos, así como las infraestructuras de transporte y las infraestructuras de investigación medioambientalmente sostenibles. Las empresas financieras y no financieras, así como entidades no societarias como los emisores soberanos, pueden emitir dichos bonos cuando cumplan las siguientes condiciones establecidas por el Reglamento: o bien invertir íntegramente los ingresos procedentes de esos bonos en actividades económicas sostenibles conforme al Reglamento 2020/852 sobre taxonomía o, alternativamente, asignar los ingresos de dichos bonos a una cartera de activos fijos o activos financieros de conformidad con los requisitos del Reglamento de taxonomía; pueden, por otra parte, invertir hasta el 15 % en actividades económicas que cumplan los requisitos de taxonomía, pero que no estén cubiertas oficialmente por dichos requisitos. El Reglamento sobre los bonos verdes fue modificado antes del término del año por el Reglamento (UE) 2023/2869 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, por el que se modifican determinados Reglamentos en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo, cuya finalidad es mejorar el acceso público a la información financiera y no financiera y relativa al medio ambiente, a la sociedad y a la gobernanza sobre las personas físicas o jurídicas que deben publicar dicha información o que divulgan públicamente dicha información a un organismo de recopilación de manera voluntaria.

6. La Europa digital

Recién aprobado el Programa estratégico de la Década Digital para 2030, por Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022, en el año 2023 va a destacar, en particular, el desarrollo y ejecución del Reglamento (EU) 2022/868 de Gobernanza de Datos, que comienza a aplicarse de hecho en septiembre de 2023, así como la adopción de nuevas normas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores.

En marzo y junio respectivamente la Comisión publicó dos importantes planes para la construcción del Espacio Europeo de Datos: (i) el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública que conectará las bases de datos europeas sobre contratación pública, y los conjuntos de datos nacionales sobre contratación disponibles en los portales nacionales (Comunicación de la Comisión “Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones”, publicada en el DO el 16 de marzo); y el Espacio Europeo de Datos para el Turismo que implica a todas las partes interesadas del ecosistema turístico: los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, y el sector privado, así como las instituciones de la UE (Comunicación de la Comisión “Hacia un espacio común europeo de datos turísticos: impulsar el intercambio de datos y la innovación en todo el ecosistema turístico”, publicada en el DO el 20 de julio).

En materia de gestión de datos, el 13 de diciembre de 2023 se adopta el Reglamento (UE) 2023/2854 del Consejo y del Parlamento sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización. El Reglamento pretende responder a las necesidades de la economía digital y eliminar los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior de datos, estableciendo un marco armonizado que especifique quién tiene derecho a utilizar los datos del producto o los datos del servicio relacionado, en qué condiciones y sobre qué base. Sus disposiciones, que serán aplicables a partir de 2025, cuestiones tales como la puesta a disposición de datos de productos y de datos de servicios relacionados en favor de los usuarios del producto conectado o servicio relacionado; la puesta a disposición de datos por parte de los titulares de datos en favor de los destinatarios de datos, y en favor de los organismos del sector público, la Comisión, el Banco Central Europeo y los organismos de la Unión, cuando exista una necesidad excepcional de disponer de dichos datos para el desempeño de alguna función de interés público; la facilitación del cambio entre servicios de tratamiento de datos; la introducción de salvaguardias contra el acceso ilícito de terceros a los datos no personales, y el desarrollo de normas de interoperabilidad para el acceso, la transferencia y la utilización de datos. El Reglamento se aplica, entre otros, a los fabricantes de productos conectados introducidos en el mercado de la Unión y los proveedores de servicios relacionados, a los proveedores de servicios de tratamiento de datos, y a los participantes en espacios de datos y proveedores de aplicaciones que utilicen contratos inteligentes. Su objetivo es posibilitar un mayor control sobre los datos, al tiempo que se promueve la innovación y se fomenta la creación de datos. Los Centros Europeos de Innovación Digital ofrecen respuestas y apoyo a las empresas que necesiten ayuda durante su transición digital.

Con el fin de aumentar la resiliencia de la Unión en el ámbito de las tecnologías de los semiconductores, se el Parlamento y el Consejo aprobaron la denominada “Ley Europea de Chips”: Reglamento (UE) 2023/1781 de 25 de julio por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694. El Reglamento tiene como objetivos garantizar las condiciones necesarias para la competitividad y la capacidad de innovación de la Unión, así como la adaptación de la industria a los cambios estructurales en este ámbito, y mejorar el funcionamiento del mercado interior en este sector. A tales efectos regula medidas dirigidas a: (a) la creación de la iniciativa “Chips para Europa”, que recibirá financiación del programa Horizonte Europa y del programa Europa Digital por un importe indicativo máximo de 1 725.000.000 euros y 1.575.000 000 euros para el desarrollo de capacidades tecnológicas a gran escala y apoyar las actividades de investigación e innovación conexas en toda la cadena de valor de los semiconductores de la Unión; (b) estableciendo criterios para reconocer y brindar apoyo a las instalaciones de producción integrada que sean instalaciones pioneras y que fomenten la seguridad del

suministro; (c) estableciendo un mecanismo de coordinación entre los Estados miembros y la Comisión para realizar un inventario del sector de los semiconductores de la Unión y efectuar su seguimiento, así como para la prevención de crisis y la respuesta a situaciones de escasez de semiconductores.

Finalmente, y en relación con la piratería en línea, la Comisión adoptó el 4 de mayo una Recomendación para combatir la piratería en línea a escala comercial de acontecimientos deportivos y otros eventos en directo, dirigida a los Estados miembros y a todas las partes interesadas para que adopten medidas eficaces contra la retransmisión no autorizada de este tipo de espectáculos

7. La Europa social

En este ámbito destaca la adopción de algunas normas dirigidas a promover la igualdad y la lucha contra la discriminación por razón de género, así como para mejorar el nivel de protección de trabajadores y consumidores.

- (i) En 2023 se produce un importante avance en lucha contra la brecha salarial de género, una desigualdad crónica y persistente en todo el mundo y que en Europa se sitúa aún en una diferencia retributiva de 13 puntos porcentuales a favor de las mujeres. El 10 de mayo el Consejo y el Parlamento adoptaban la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. La Directiva exige a los Estados miembros, en aras de la igualdad de retribución entre mujeres y hombres, que establezcan las medidas normativas pertinentes para que empleadores (públicos o privados) dispongan de estructuras salariales que excluyan toda discriminación salarial por razones de sexo. La evaluación del trabajo comparable se basará en criterios como las capacidades, el esfuerzo, la responsabilidad y las condiciones laborales, así como en otros criterios pertinentes para el puesto o el empleo específicos. Y exige que estos criterios se apliquen de manera objetiva y neutral desde el punto de vista del género, con exclusión de toda discriminación directa o indirecta por razones de sexo. Establece a su vez importantes medidas de transparencia salarial, entre otras, que los trabajadores tendrán derecho a solicitar (directamente o a través de sus representantes sindicales u organismos nacionales de igualdad) información sobre su nivel salarial individual y los niveles salariales medios, desglosados por sexo, para las categorías de trabajadores que ejercen el mismo trabajo que ellos o un trabajo de igual valor que el suyo.
- (ii) En el ámbito de seguridad e higiene en el trabajo, la Directiva (UE) 2023/2668 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, modificó la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al

amianto durante el trabajo para reducir notablemente los niveles de amianto a los que pueden estar expuestos los trabajadores (una sustancia que, como es sabido, altamente peligrosa y cancerígena).

- (iii) La Unión procedió también a modernizar algunas normas para la protección de los consumidores, abordando los retos de la digitalización. De este modo, el Reglamento (UE) 2023/988 relativo a la seguridad general de los productos derogó la hasta entonces vigente Directiva 2001/95/CE de seguridad de los productos y la Directiva 87/357/CEE sobre productos de apariencia engañosa, con el objetivo de elevar el nivel de protección de los consumidores y establecer unas condiciones de competencia equitativas para las empresas, en el marco del mercado interior. Exige que los operadores económicos solo comercialicen o introduzcan en el mercado productos que sean seguros (requisito de seguridad general), y que los consumidores solo reciban ofertas de productos que reúnan tales requisitos, con independencia de su origen y de si se venden en tiendas físicas o en línea. Sus disposiciones se aplicarán en todos los Estados miembros a partir del 13 de diciembre de 2024. Además, para reforzar la protección de los consumidores en el ámbito financiero, el Parlamento y el Consejo aprueban el 22 de noviembre la Directiva (UE) 2023/2673 por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE.
- (iv) En materia de inmigración, la Comisión presentó el 14 de marzo, al Parlamento y al Consejo, una Comunicación por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras, en respuesta al Consejo Europeo que, en su reunión extraordinaria del 9 de febrero de 2023, había reiterado la importancia de garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores terrestres y marítimas de la Unión Europea (UE) como parte de un planteamiento global de la migración. La Estrategia proporciona una orientación política para la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en los próximos cinco años, y proporciona un marco de coordinación para las autoridades nacionales de fronteras. Y dará lugar a nuevas propuestas en este ámbito que comenzaron a gestarse durante el segundo semestre del año, bajo la Presidencia española.
- (v) Finalmente, el espacio de Schengen se vio ampliado a Rumanía y Bulgaria, por decisión unánime del Consejo de 30 de diciembre, y que será aplicada a partir de marzo de 2024, con la supresión de los controles en las fronteras aéreas y marítimas (Decisión 2024/210 en relación con la aplicación íntegra de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y en Rumanía). En 2024 se seguirá debatiendo la decisión de suprimir los controles en las fronteras terrestres.

1. Introducción

El *Informe* correspondiente a la actividad del Senado en el año 2023 está condicionado por la disolución y convocatoria de las elecciones celebradas el 23 de julio. Por lo tanto, tenemos por un lado el análisis de actividad correspondiente a dos legislaturas diferentes, y de otro, la inusual situación de una mayoría absoluta en el Senado no coincidente con la mayoría que apoya al Gobierno en el Congreso de los Diputados. En el caso del Senado esto se ha traducido no solamente en la selección de los temas a tratar en la Cámara, sino en una mayor actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas, como veremos con posterioridad. Por seguir con el esquema que viene siendo habitual en los últimos años, comenzaremos con una visión general de los temas tratados en el Pleno de la Cámara -concretamente preguntas, interpelaciones, mociones y convenios-, para finalizar haciendo una referencia a los asuntos tratados en el seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas. Dentro de cada apartado intentaremos diferenciar entre las iniciativas tramitadas en la XIV legislatura y las tramitadas en la actual legislatura, la XV.

2. Principales iniciativas no legislativas de contenido autonómico

2.1 Preguntas orales en pleno

Hemos destacado siempre cómo las preguntas orales en pleno, al atraer de manera especial el foco mediático, arrojan un reflejo especialmente nítido de los temas de actualidad política y de los que preocupan especialmente en ciertas circunscripciones. Así, son siempre mayoría las preguntas en relación con circunscripciones específicas que afectan a infraestructuras o la prestación de servicios públicos en las mismas, en cuyo detalle entendemos que no merece la pena entrar. Se han planteado no obstante algunas preguntas de carácter más general por referirse a políticas o a posiciones gubernamentales. Así, por ejemplo, durante la XIV legislatura se preguntó por la posición del Gobierno en relación con el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión Europea; por el número de las reducciones de condena y excarcelacio-

nes producidas desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual o, haciendo referencia a políticas más generales, sobre la medida de satisfacción de la vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Trabajo y Economía Social con su aportación dentro del Gobierno de coalición.

Sin embargo, y como viene siendo habitual, llama la atención al ser el Senado la cámara de representación territorial, el escaso número de preguntas sobre la articulación del sistema autonómico en su conjunto: si la ministra de Política Territorial considera adecuada la interlocución y cooperación del Ejecutivo con las distintas Comunidades Autónomas; sobre si el presidente del Gobierno tiene intención de reforzar y ampliar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en las distintas formaciones del Consejo de la Unión Europea de cara a la presidencia española del mismo; sobre si el Gobierno tiene previsto que las leyes que emanan de las Cortes Generales se promulguen en todas las lenguas oficiales; sobre si el Gobierno va a mantener el criterio de interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas sin convocar previamente la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación o sobre las medidas que va a adoptar el Gobierno para garantizar la solidaridad interterritorial y la unidad del Estado.

El patrón que observamos durante la XV legislatura es la formulación de menos preguntas en relación con circunscripciones específicas y más preguntas de tipo general. Dentro de éstas unas pocas son sobre la articulación del sistema autonómico. Se reitera la pregunta sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad sin convocar previamente la Comisión Bilateral de Cooperación y además se pregunta sobre los planes que tiene el Ministerio de Sanidad para la coordinación de la política sanitaria con las Comunidades Autónomas; sobre el criterio del Gobierno respecto a la posibilidad de ceder el 100 % de los tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común; sobre la convocatoria de la Conferencia de Presidentes; sobre las ayudas previstas por el Gobierno para que las administraciones municipales y autonómicas puedan hacer frente a la realidad migratoria; sobre la intención del Gobierno de convocar la Conferencia Sectorial de Inmigración ante la crisis migratoria en Canarias o sobre las bases con las que el Gobierno piensa impulsar un nuevo modelo de financiación autonómica para corregir la infrafinanciación de los servicios públicos de las Comunidades Autónomas. Otras iniciativas, también de tipo general, preguntaban al Gobierno sobre economía, vivienda, medidas para combatir la pobreza, nombramientos en empresas estatales o erradicación de los discursos de odio. Sin embargo, un número importante de preguntas dentro de las de tipo general han versado sobre los pactos de investidura. Se trata de preguntas cuya formulación tiene más carga política de lo normal, de ahí que procedamos a entrecomillarlas: “sobre el contenido exacto de los pactos de gobierno del PSOE con los partidos separatistas”; “sobre la causa por la que el Gobierno ha renunciado a traer a un prófugo de la justicia para que rinda cuentas ante la justicia española tal y

como prometió el presidente del Gobierno”; “sobre la razón por la que el Gobierno quiere humillar a España con una amnistía a los separatistas que odian a España y nuestras libertades”; “sobre si el Gobierno considera que las sentencias judiciales sobre los delitos cometidos por políticos independentistas de Cataluña desde el 1 de enero de 2012 hasta la fecha son casos “lawfare”; “sobre los motivos por los que el Gobierno oculta el acuerdo de investidura que ha alcanzado con EH Bildu”; “sobre la valoración del Gobierno de la actuación de la cúpula del poder judicial estos días en relación con el acuerdo político de Bruselas que propició la investidura del presidente Pedro Sánchez Pérez-Castejón” o “sobre la valoración que realiza el ministro de Justicia del posicionamiento unánime de todos los operadores jurídicos en contra de la ley de amnistía”.

2.2. *Interpelaciones*

Recordemos en primer lugar que el art. 170 del Reglamento del Senado atribuye el derecho a cualquier senador de interpelar al Gobierno sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general. El hecho de que las interpelaciones hayan de versar sobre cuestiones de interés general no quiere decir que tengan que afectar al conjunto de territorio nacional, sino que pueden afectar a problemas específicos de determinadas Comunidades Autónomas o incluso de ciudades concretas. Así, durante la XIV legislatura y en relación con algunas Comunidades Autónomas, se interpelló al Gobierno sobre su política en relación con el transporte en Extremadura; sobre el balance del cumplimiento del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias; sobre las constantes incidencias y el impacto negativo en la calidad del servicio ferroviario en la Comunidad Autónoma de Cataluña; sobre el servicio ferroviario de cercanías de Madrid; sobre la situación de las infraestructuras del Principado de Asturias; sobre las actuaciones del Gobierno para lograr la reapertura de la aduana comercial entre España y Marruecos a través de la frontera de Melilla o sobre la situación de la asistencia sanitaria en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Como decíamos, en algunos supuestos se ha descendido aún más al detalle interpellando por ejemplo sobre las reivindicaciones de la ciudad de Elche; sobre la marginación de la provincia de Burgos en las inversiones logísticas del Corredor Atlántico y otras infraestructuras o sobre el traspaso de la comisaría de Vía Laietana en Barcelona para su conversión en espacio memorialista.

Ya sabemos que en el sistema constitucional español y, a pesar de ser el Senado cámara de representación territorial, en el mismo se abordan cuestiones que afectan al conjunto de los españoles y que no se plantean necesariamente desde el prisma autonómico. Así por ejemplo, durante la XIV legislatura se interpelló al Gobierno sobre la necesidad de mejorar la seguridad en el medio rural; sobre la situación de la asistencia sanitaria y de sus profesionales en toda España; sobre la necesidad de impulsar un nuevo modelo económico que busque una mayor igualdad social y justicia redistributiva; sobre las me-

didadas sociales puestas en marcha y sobre las eliminadas; sobre las principales aportaciones de la reforma del mercado de la electricidad y del hidroducto H2Med; sobre la respuesta a las diversas prestaciones de la Seguridad Social o sobre el balance de la política de protección de la costa española.

Si bien es verdad que el Senado ha comenzado a celebrar esta legislatura sesiones plenarias antes que el Congreso de los Diputados, también es cierto que los plenos de control -y las mociones lo son, ya que su tramitación requiere la participación de los ministros concernidos- no han adquirido ritmo de crucero hasta la formación del nuevo Gobierno. Son por lo tanto pocas las interpelaciones debatidas durante esta XV legislatura en el año 2023: para que el Gobierno informe sobre las medidas a tomar ante la situación del sistema educativo español y para que informe sobre las infraestructuras y comunicaciones que el Gobierno considera prioritario abordar durante esta legislatura.

2.3. *Mociones*

En la medida en que parte de las mociones lo son consecuencia de interpelaciones (art. 173 RS), lo dicho en relación con la temática de las interpelaciones tramitadas es también de aplicación aquí.

No obstante, téngase en cuenta que el Reglamento del Senado configura las mociones como un instrumento muy versátil, ya que según su art. 174 pueden tener la finalidad de que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas (174.1. a)); dar una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate (174.1.b)); concluir una deliberación y someter a votación en su caso la cuestión debatida y la deliberación de la Cámara y consiguiente pronunciamiento sobre un texto de carácter no legislativo (174.1.d)).

Tenemos por lo tanto que mediante mociones en Pleno se han debatido una pluralidad de asuntos a los que haremos referencia de inmediato, pero también se han acordado durante la XIV legislatura la creación de una ponencia de estudio sobre el impacto de la inteligencia artificial y otras tecnologías disruptivas en la enseñanza universitaria, la investigación y la innovación. Continuando con la XIV legislatura, tenemos temas que afectan muy específicamente a determinados territorios y así suele ser con las infraestructuras, por ejemplo: reapertura de la carretera nacional entre Cáceres y Badajoz; acceso adecuado de Jaén a la red de alta velocidad o servicio de cercanías en la provincia de León. En otros casos se ha abordado mediante moción el debate sobre asuntos específicamente autonómicos, aunque, a decir verdad, no con la frecuencia que sería esperable de la cámara de representación territorial. Por ejemplo, la moción que se presentó sobre el Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias o, muy especialmente, la moción por la que se instaba al Gobierno a corregir el actual sistema de financiación autonómica en términos de una mayor justicia.

No obstante, si leemos con atención el objeto de las mociones tramitadas durante la XIV legislatura, veremos que un número importante, por no decir la mayoría, tienen como objeto temas que, al menos en su formulación, no parece que estén planteados en términos competenciales: instar al Gobierno para mejorar los cuidados paliativos pediátricos; para apoyar el establecimiento de un día internacional de los cascos históricos y a la promoción del comercio tradicional ubicado en las zonas históricas y monumentales; para garantizar un comedor escolar sano para niños y adolescentes en riesgo de pobreza; para impulsar la creación de organismos que contribuyan a aminorar la carga sanitaria y aligerar las listas de espera de los centros de salud; para la adopción de diversas medidas en relación con las situaciones de sequía y escasez de recursos hídricos; para la homologación de las medidas antirrupción con el resto de Europa; para la puesta en marcha de medidas favorables a la emancipación de los jóvenes españoles; para la accesibilidad universal al transporte de las personas con discapacidad o para garantizar la administración abierta e intensificar la atención prioritaria y preferente para los mayores de 65 años.

El recorrido por las mociones debatidas durante la XV legislatura ofrece una imagen muy fiel de los temas que están en el tablero de la lucha política. Así, aunque se han debatido mociones sobre políticas sectoriales, como la protección de los derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género o para impulsar la adopción de medidas para asegurar la mejor calidad posible de los afectados por la esclerosis lateral amiotrófica (ELA), e incluso se ha creado una ponencia para proteger a los menores en el entorno digital, lo cierto es que la mayoría de las mociones no han ido en esa línea. Así, se han debatido mociones por las que el Senado hacía diversas consideraciones en materia de amnistía y unidad nacional y su impacto sobre los principios de igualdad y solidaridad; sobre financiación autonómica y condonación de deuda instando al Gobierno a renunciar a cualquier interlocución bilateral; sobre el mantenimiento del principio de caja única de la Seguridad Social; posicionándose a favor de garantizar los principios constitucionales y la recuperación de la política de acuerdos de Estado; subrayando la necesidad de que el Gobierno limite su tendencia a regular materias compartidas con las Comunidades Autónomas o subrayando la capital importancia del principio de separación de poderes, así como el de la independencia y neutralidad política de los órganos constitucionales e instando al Gobierno a poner fin a las interferencias en la independencia del Poder Judicial y a remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el cual los jueces y magistrados elijan directamente a sus representantes en el Consejo General del Poder Judicial. En estos casos las mociones fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Popular y, por lo tanto, aprobadas. Por su parte, mociones presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, debatidas y rechazadas, reflejan su condición de sustento del Gobierno: moción por la que se insta al Gobierno a seguir promoviendo

la igualdad de los españoles y continuar implementando políticas fiscales para el mantenimiento y ampliación del Estado del bienestar; por la que se insta al Gobierno a reforzar el ámbito de la memoria democrática en España o moción sobre el cumplimiento de los mandatos constitucionales y el cese de la obstrucción en lo referido a la renovación de los órganos constitucionales cuyos miembros corresponde elegir al Senado.

2.4. Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Recordemos brevemente que el art. 145 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que deberán ser comunicados a las Cortes Generales. De conformidad con la interpretación que se viene haciendo del art. 137 del Reglamento del Senado, que desarrolla el art. 145 CE, cuando no se presenten propuestas para decidir si el convenio requiere de autorización, se someterá directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminado por la Comisión General de Comunidades Autónomas. Solo si se presentaran propuestas para que la cámara se pronuncie, el convenio en cuestión tendría que ser objeto de dictamen, siguiéndose el procedimiento establecido en el art. 137 del Reglamento del Senado.

Durante la parte del año 2023 correspondiente a la XIV legislatura, se presentaron al amparo del art. 145.2 de la Constitución tres convenios:

- Adenda al convenio de colaboración/cooperación entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia;
- Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de asistencia sanitaria;
- Convenio de colaboración en materia sanitaria entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra.

En la XV legislatura, se han tramitado sin oposición tres convenios:

- Convenio específico de colaboración transfronteriza entre el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Cultura y Política Lingüística, el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, a través del Departamento de Memoria y Convivencia, Acción Exterior y euskera y Euskararen Erakunde Publikoa (Oficina Pública de la Lengua Vasca) para el desarrollo del proyecto Udalekuak (colonias de verano con participación de estudiantes de los territorios de Iparralde, Navarra y Comunidad Autónoma del País Vasco para fomentar el uso del euskera) en el periodo 2023-2024;
- Convenio de colaboración en materia sanitaria entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra;

– Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de asistencia sanitaria.

Sí que generó oposición y por lo tanto no fue directamente al pleno sino que se tramitó por la vía del art. 137 del Reglamento del Senado, el Convenio para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de un lado, y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, de otro lado, en el marco de situaciones de contingencia migratoria. De este caso trataremos en el siguiente apartado.

3. Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas y reforma de los Estatutos de Autonomía

La peculiar situación política derivada de distintas mayorías en el Congreso y en el Senado, así como el poder autonómico del PP reforzado tras las elecciones autonómicas de mayo de 2023, ha impulsado de forma notoria a la Comisión General de Comunidades Autónomas, ya que en la misma intervienen no solamente sus miembros, senadores designados y el Gobierno, sino que además también podrán hacerlo los consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello.

Desde el punto de vista de la regulación reglamentaria es evidente la importancia que se le quiso dar cuando se creó la Comisión General de Comunidades Autónomas como la comisión emblemática de la cámara de representación territorial. No obstante, por una pluralidad de razones en las que no procede entrar en estos momentos, en la práctica apenas se convocaba. La intención de reactivar la Comisión quedó patente desde el principio de la XV legislatura, ya que es una de las primeras que se constituyó el 3 de octubre, a la vez que las comisiones de Incompatibilidades, Reglamento y Suplicatorios, lo que arroja pistas sobre el protagonismo que la Comisión está llamada a tener en esta legislatura.

La primera sesión de la Comisión se celebró el día 19 de octubre al haberse solicitado su convocatoria por un número suficiente de senadores del Grupo Parlamentario Popular para debatir sobre “la aplicación efectiva de los principios de igualdad ante la ley de todos los españoles y de solidaridad entre las Comunidades Autónomas” en aplicación del art. 56 bis 3. Recordemos que según dicho precepto, la Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros. En la reunión de la Mesa de la Comisión

con asistencia los portavoces se planteó por parte de los otros grupos el carácter excesivamente genérico de la iniciativa y la consiguiente dificultad de preparar un debate en estos términos por parte de los representantes de las Comunidades Autónomas. No obstante, la sesión de la Comisión se celebró el 19 de octubre de 2023 con un considerable impacto mediático.

Pocos días después, el 6 de noviembre de 2023, se volvía a reunir la Comisión. Esta vez para debatir el Convenio para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de un lado, y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, de otro lado, en el marco de situaciones de contingencia migratoria. Hemos señalado con anterioridad que los convenios entre Comunidades Autónomas (art. 145 CE) habitualmente no generan reparo alguno, pero se trata de una posibilidad desarrollada en el art. 137 del Reglamento del Senado en los siguientes términos:

- 1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía.*
- 2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.”*
- 3. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales.*
- 4. La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.*

En este caso, el Grupo Parlamentario Mixto registró un escrito para que la Cámara se pronunciara sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales, por lo que había que proceder a la convocatoria de la Comisión para dar efectos a lo previsto en el art. 137 RS. En su exposición de motivos, la propuesta contenía la siguiente justificación: “El traslado de menores de edad no acompañados entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta, principalmente, a los derechos fundamentales de la persona, y en concreto, a los derechos que buscan salvaguardar la protección integral a la infancia y la adolescencia frente a los dis-

tintos tipos de violencia que amenazan su integridad”. Se plantearon algunas cuestiones cuya resolución entendemos ayuda a la interpretación de dicho artículo que no se aplicaba desde el año 2002. En primer lugar, antes de remitir el escrito del Grupo Parlamentario Mixto a la Comisión, la Mesa le había pedido que motivara su oposición, a lo que el Grupo contestó que la oposición prevista en el art. 137 en desarrollo del art. 145 CE era de tipo político, sin que el grupo tuviera porqué ofrecer en este momento procesal motivación adicional que, por otra parte, el Reglamento no requiere. Hay que decir, no obstante, que, finalmente, el Grupo Mixto sí que lo hizo invocando que el Convenio afectaba a las competencias en materia de inmigración reservadas al Estado en virtud del art 149 CE. En segundo lugar, es importante destacar que el pronunciamiento de la Comisión en virtud del art. 137 RS no consiste en la autorización o no del Convenio, sino en si se requiere dicha autorización. Y ni siquiera se trata de un pronunciamiento definitivo, ya que es el Pleno el que adopta la decisión final sobre si la autorización procede o no. Por eso, a la vista de la propuesta del Grupo Mixto, lo que se sometió a votación en la Comisión fue la propuesta de Dictamen favorable a la necesidad de autorización por las Cortes Generales del Convenio en cuestión. Efectuada la votación, dio el resultado de 1 voto a favor (el del senador del grupo proponente), 56 votos en contra y ninguna abstención. Así se elevó al Pleno, que ratificó el criterio de la Comisión. De haberse considerado que sí que se requería autorización, tendría que haberse procedido seguidamente a la aplicación del art. 138 RS.

Una cuarta sesión de la Comisión General de Comunidades Autónomas se celebró el 28 de noviembre de 2023 para debatir dos iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular:

- Propuesta de aprobación en la Comisión General de Comunidades Autónomas y elevación al Pleno de la moción mediante la que el Senado manifiesta determinadas consideraciones en relación con las medidas adoptadas o previstas por el presidente del Gobierno en materia de financiación autonómica y condonación de deuda, en el marco de su investidura;
- Propuesta de aprobación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y elevación al Pleno de la moción mediante la que el Senado manifiesta determinadas consideraciones en relación con las medidas adoptadas o previstas por el Gobierno en materia de amnistía y unidad nacional, en el marco de su investidura.

En relación con estas iniciativas, que se aprobaron tanto en la Comisión como en el Pleno, destacaremos simplemente que se presentaron al amparo de lo previsto en el art. 56 u), a tenor del cual es también función de la Comisión General de Comunidades Autónomas proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia.

Aunque corresponderá una explicación más detallada en el *Informe* correspondiente al año 2024, queremos dejar constancia que a la redacción de estas líneas, se ha presentado y calificado por la Mesa una solicitud para que la Comisión informe sobre la Proposición de Ley de Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña al amparo del art 56 b), según el cual corresponde a la Comisión informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado.

4. Balance de la actividad del Senado

En la primera mitad del año 2023, correspondiente a la XIV legislatura, no ha habido grandes novedades en la pauta de las iniciativas tratadas en el Senado. La situación cambia en la XV legislatura al conformarse mayorías distintas en ambas cámaras, momento a partir del cual se debaten en el Senado iniciativas relacionadas con los temas que están en el caldeado debate político, singularmente los derivados de los pactos de investidura. Esta reseña hace referencia exclusivamente a los primeros meses de la legislatura, por lo que, para tener una visión más precisa del papel del Senado en el actual contexto político, habrá que estar atento a cómo se van desarrollando los debates tanto en Pleno como en la Comisión General de Comunidades Autónomas y ver si ésta mantiene el protagonismo que ha adquirido en el primer periodo de sesiones.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Javier Donaire Villa
Universidad Carlos III de Madrid

1. Rasgos generales: reducción de reuniones de los órganos multilaterales de cooperación

En líneas generales, el ritmo y número de reuniones de los órganos de cooperación multilateral del Estado autonómico en 2023 experimentó una significativa caída cuantitativa en comparación con las dos anualidades anteriores. Rompiendo la tendencia de años precedentes, y enmarcándose en esa bajada general de sesiones de los órganos de colaboración, debe destacarse que no se reunió la Conferencia de Presidentes en 2023.

Factores explicativos de este cambio de dinámica pueden ser la inédita conjunción de la Presidencia española de la Unión Europea y la multiplicidad electoral (comicios autonómicos, con vuelco en mayorías y Gobiernos territoriales, e inesperado anticipo de las elecciones generales en reacción), con un Ejecutivo central en funciones hasta diciembre. La consiguiente formación de nuevos equipos en Consejerías y, más aún por prolongación de la situación de cesantía gubernamental, en Ministerios, pueden considerarse, asimismo, probables factores explicativos de estas bajas cifras de reuniones de la Conferencia de Presidentes y de las Conferencias sectoriales, posiblemente junto a la actividad motivada por el ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea entre julio y diciembre de 2023.

2. “Parón” de la Conferencia de Presidentes en 2023 pese a la inauguración de la iniciativa autonómica prevista en el nuevo Reglamento de 2022

Como se adelantaba al inicio, ninguna actividad mantuvo la Conferencia de Presidentes en 2023, pese a que el nuevo Reglamento del órgano, aprobado y publicado oficialmente poco antes, prevé un mínimo de dos reuniones anuales. 2023 fue, pues, año de ausencia de reunión de este órgano como también lo fueron 2006, 2008, 2010, 2011, y 2013 a 2016, en agudo contraste con las hasta 20 reuniones entre 2020 y 2021, como consecuencia, fundamentalmente, de la pandemia. Ya en 2022, la CONFEPRES solo se había reunido en una única ocasión, como en su día se relató en el presente Informe. Desde el Gobierno central se adujo, en 2023, que el período electoral no resultaba ser el más apropiado para celebrar este tipo de encuentros.

El 24 de noviembre de 2023, once presidentes autonómicos y los dos de Ceuta y Melilla, todos ellos populares, tras el vuelco en los Gobiernos autonómicos a resultas de las elecciones de mayo, solicitaron formalmente una convocatoria inmediata de la Conferencia de Presidentes. Además de reivindicaciones autonómicas (lucha contra la sequía, financiación), también plantearon otras relacionadas con los acuerdos políticos para la investidura del Presidente del Gobierno, recordando en todo caso que, reglamentariamente, la reunión del órgano debe ser convocada a petición de al menos diez presidentes de CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El día 1 de diciembre hubo respuesta de Presidencia del Gobierno comunicando que se procedería a convocar la CONFEPRES, sin que ello llegara a suceder a 31 de diciembre de 2023, como tampoco hubo la preceptiva reunión previa del Comité Preparatorio, al que corresponde determinar la sede de la reunión y fijar el orden del día. Se adujo desde el Ministerio de Política Territorial que la potestad de convocatoria de la CONFEPRES reside únicamente en el Presidente del Gobierno, y que los Ejecutivos territoriales pueden solicitarle que la ejerza. Desde filas autonómicas, alguna presidencia ha solicitado dictámenes jurídicos sobre la posibilidad real de que la iniciativa de diez de ellas pueda forzar al Jefe del Ejecutivo estatal, sin haber obtenido un criterio concluyente al respecto.

3. Órganos multilaterales de cooperación (Conferencias Sectoriales; CARUE)

Tal y como se adelantaba, las Conferencias Sectoriales han experimentado en 2023 una caída significativa en su número de sesiones, 56, lo que supone exactamente cien menos que en 2022 (156). Las cifras de 2023 son comparables a los años 2017 (57) y 2018 (algo más: 62), y solo en 2019 hubo un número incluso más bajo (47). Lo que quizás sea más destacable de estas estadísticas relativamente bajas de 2023 es que puedan constituir una ruptura (¿o paréntesis?) de las tendencias que caracterizaron las anualidades inmediatamente antecedentes, en las que, por otra parte, el alto número de sesiones puede tener también una doble explicación propia solo de esos ejercicios, extraordinaria (Covid-19), o coyuntural (el PRTR).

Por lo que respecta a las Conferencias Sectoriales que tuvieron actividad en 2022, pero que no se reunieron en 2023, fueron las de Agenda 2030, CARUE, Consumo, Energía, Industria y PYME, Memoria Democrática, Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo, Vivienda, así como el Consejo Nacional de Protección Civil. Globalmente, en 2023 tuvieron actividad 23 Conferencias Sectoriales del total de 43 Registradas (REOICO) a 31 de diciembre. Esto supone que apenas la mitad de los órganos mixtos de cooperación multilateral entre el Estado y las CCAA se reunieron en 2023.

En concreto, sí lo hicieron los Consejos de Política Fiscal y Financiera, Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Interterritorial de Servicios Sociales y Dependencia, del Plan Nacional de Drogas, y de Políticas del Jue-

go. Del mismo modo, estuvieron activas en 2023 las siguientes Conferencias Sectoriales (“*nominatim*”): Igualdad, Inmigración (que volvió a reunirse tras su última sesión en 2021), Infancia y Adolescencia, Educación, Política Universitaria, Política Científica y Tecnológica, Empleo, Comercio Interior, Clima de Negocios y Mejora Regulatoria, Reto Demográfico, Administración Pública, Justicia, Agricultura, Pesca, Medio Ambiente, Cultura, Deporte, Transformación Digital y Turismo.

3.1. *Financiación y Presupuestos: Consejo de Política Fiscal y Financiera (COPFF)*

Una única sesión celebró el COPFF en 2023, al igual que sucediera en la anualidad anterior, pero en esta ocasión con la ausencia de la Consellera catalana. El único tema en el orden del día de la reunión, celebrada el 11 de diciembre, vino dado por la comunicación de la senda de déficit. Ello suscitó críticas de CCAA, por no incluirse en la lista de temas la modificación del modelo de financiación autonómica, a lo que se añadieron reservas motivadas por los acuerdos de investidura del Presidente del Gobierno acerca de la condonación de la deuda catalana.

En este sentido, el Gobierno central manifestó que esa condonación de deuda sería para todas las CCAA con arreglo a pautas objetivas y de equidad. Asimismo, se anunció que comenzarían a principios del año siguiente las tareas para realizar el cálculo de las cantidades concernidas en cada caso, con la intención de informar de ellas seguidamente a los Ejecutivos territoriales.

Por lo que respecta al único punto previsto en el orden del día, se hizo saber a las CCAA que el objetivo de déficit para 2024, al no hallarse aún activo en Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento, se flexibilizaría para ampliarse del 0 al 0.1% del PIB con respecto a las autonomías territoriales, ante la perspectiva de que el ejercicio siguiente se reactiven dichas reglas fiscales de la UE. Esas mismas reglas se hallaban en suspenso, según se ha dicho, por decisión europea, como consecuencia de la Covid-19 y de las repercusiones macroeconómicas de la ulterior invasión rusa de Ucrania.

Ello suponía no exigir el equilibrio presupuestario que, sin embargo, se contemplaba en el Programa de Estabilidad presentado en abril por el Gobierno en Bruselas, y esa décima permitida a las CCAA pasaría a asumirla el Estado, además del 2,9 % que este se autoasignaba. En contra de dicho objetivo de déficit autonómico votaron las Comunidades y Ciudades con Gobierno popular, por considerar que la notable diferencia cuantitativa en el reparto del margen de déficit entre el Estado y las autonomías constituía un agravio comparativo, y por el retraso en efectuar esta comunicación, que debió haberse producido en julio (el mes, por cierto, en que se celebraron las elecciones generales anticipadas).

Por otra parte, el Gobierno transmitió a las CCAA que recibirían del Estado en 2023 un volumen de recursos de casi 154.500 millones de euros, unos 20.000 millones más que en 2022, una vez sumada la previsión de liquidación

de 2022 (alrededor de 20.745 millones), y detraídas las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 (algo más de 936 millones, con signo menos). Asimismo, y aunque no figurase en el orden del día correspondiente a esta única reunión del COPFF del año, el Ejecutivo central comunicó la intención de reanudar las conversaciones con las CCAA para la modificación del modelo de financiación autonómica, tras el fracaso de las que tuvieron lugar en la anterior legislatura, debido al rechazo del criterio de la población ajustada propuesto por el Gobierno.

Otro anuncio realizado fue la apertura de negociaciones para la asunción estatal de una porción de la deuda de las CCAA de régimen no foral como consecuencia, en su día, de la crisis económico-financiera que arrancara en el año 2008, y ello con independencia de que hubiesen obtenido o no recursos del FLA (Fondo de Liquidez Autonómica). La finalidad que se persigue es que las autonomías puedan obtener recursos en los mercados financieros, y que lo hagan con *ratings* adecuados, sin requerir de sistemas excepcionales. Se previó iniciar en enero de 2024 las conversaciones para esta quita.

3.2. *Sanidad: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS)*

De las 22 reuniones que mantuvo el CISNAS en 2021 (y las 57 de 2020 motivadas por la pandemia), se pasó a solo 9 sesiones de este órgano en 2023. Los temas dominantes siguieron siendo la vacunación y la situación epidemiológica por Covid-19, así como la distribución de fondos entre las CCAA con cargo al PRTR (en este caso, para formación continuada de profesionales sanitarios). Sin embargo, se volvió también, en 2023, a cuestiones generales o habituales en la actividad propia del CISNAS, como el informe de Proyectos normativos (Red Estatal de Vigilancia en Salud Pública, productos sanitarios para diagnóstico in vitro, prevención y control de la legionelosis, Estatutos de los Colegios de Protésicos Dentales y su Consejo General, o comercialización de productos del tabaco en ejecución de la correspondiente Directiva UE), y deliberación o decisión de temas relativos a infraestructuras, calidad asistencial, Recursos Humanos para Atención Primaria, incremento de plazas universitarias en el grado en Medicina, mejora de las infraestructuras en Salud Mental, Estrategia de Salud Digital, y territorialización de fondos

3.3. *Asistencia Social y Dependencia: Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (COTERSSAAD)*

En significativa excepción a la disminución cuantitativa de sesiones de los órganos mixtos de colaboración multilateral en 2023, el COTERSSAAD mantuvo un número comparable de reuniones, nueve, que en el año anterior (durante el cual celebró once, concretamente). A este dato cuantitativo, elo-cuente *per se* del mantenimiento de la frecuencia, hay que sumar el cualitativo: no solo continuó el ritmo habitual de territorialización de fondos presupuestarios, sino que también hubo novedades destacables en el terreno de las decisiones político-administrativas y de implementación del sistema norma-

tivo del SAAD, aunque, como se verá en seguida, estas últimas se adoptaron antes del paréntesis electoral (y poselectoral: de relevos de Gobiernos y equipos en Estado y CCAA, tras los respectivos comicios).

Por lo que respecta a la actividad habitual de territorialización de fondos, en la reunión del COTERSSAAD de mayo se conoció la decisión del Estado de incrementar en alrededor de 300 millones de euros, en 2023, con respecto a la cifra de 2022, la financiación del nivel acordado del SAAD (Sistema de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia). Como se señaló en esta misma sección del *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente a anualidades anteriores, el nivel acordado se recuperó en 2021 y se mantuvo en 2022, tras años de falta de financiación de este componente del SAAD.

Dicho nivel, el acordado, se articula mediante la firma de Convenios con las CCAA, señalando objetivos a conseguir mediante esta línea de financiación, que, con el incremento mencionado, totaliza algo más de 783 millones euros. De ellos, 583 millones se destinaron al cumplimiento, en 2023, del Plan de Choque para la reducción de las listas de espera del SAAD aprobado en 2021, mientras que los 200 millones restantes fueron para dar cumplimiento al Acuerdo de Calidad de Centros y Servicios del SAAD, adoptado por el COTERSSAAD en 2022.

Continuando con la territorialización de fondos entre CCAA no forales y Ciudades con Estatuto de Autonomía, también se acordó en el COTERSSAAD, para el ejercicio 2023, la de los procedentes del crédito presupuestario destinado a subvencionar programas de interés general considerados de interés social con cargo a la asignación tributaria del 0,7 por 100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades, por algo más de 295 millones de euros, un 14% más que en 2022.

Se territorializó, en concreto, el 80% del total de los fondos generados a consecuencia del referido 0,7% de la recaudación por IRPF e IS. En sí mismo, el propio porcentaje de los recursos territorializados es significativo, porque se trata de la primera ocasión en que se llega a ese 80%, resultante del Acuerdo del COTERSSAAD del 18 de junio de 2021, merced al cual la porción estatal se reduciría de modo progresivo en beneficio del tramo autonómico hasta llegar a la relación 20-80 precisamente en 2023. Asimismo, se acordó asegurar a todas las CCAA no forales y Ciudades Autónomas un 5% de incremento sobre las cantidades que recibieron por este concepto en 2022.

Prosiguiendo con la territorialización de fondos, también aprobó el COTERSSAAD la de los créditos presupuestarios estatales destinados a CCAA no forales y Ciudades Autónomas para protección a la familia, atención a la pobreza infantil y desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, por algo menos de 199 millones de euros, así como al Plan de Desarrollo Gitano aprobado en 2021 (2 millones de euros), con el fin de atender las necesidades

de las personas desfavorecidas de este colectivo, y promover su desarrollo e inclusión.

Cerrando el capítulo de la territorialización de recursos económicos en el seno del COTERSSAAD, cumple destacar la de los procedentes, un año más, del Plan de Resiliencia con cargo al Fondo *Next Generation EU*, por un valor total de casi 1,1 millones de euros, que se aprobó definitivamente en diciembre (una vez cerrada la formación de nuevos equipos gubernamentales autonómicos y estatales tras las respectivas citas electorales de mayo y julio). Se destinaron tales recursos a la financiación de proyectos de inversión correspondientes al componente 22 (“Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”) del PRTR.

Pero, como se decía al inicio de este apartado, el mantenimiento (con leve descenso) del ritmo de reunión del COTERSSAAD en 2023, por comparación con el año anterior, supuso que la labor de esta instancia no se limitara a la territorialización de recursos presupuestarios. También se tomaron decisiones de índole material, no precisamente menores, durante el año, si bien, como se adelantaba, con anterioridad a la doble cita con las urnas. En este sentido, sobresale el Acuerdo alcanzado en mayo por el que se definen las condiciones de acceso a la asistencia personal en el SAAD.

Este Acuerdo se alinea con una demanda histórica de un alto número de personas dependientes y de las entidades representativas de personas con discapacidad. En síntesis, el nuevo marco permite, a dependientes reconocidos que requieran esos servicios para su desarrollo vital, obtener los de un asistente personal, y acceder a una prestación económica mensual para cubrir el coste de dichas prestaciones profesionales, cuya suma se cuantifica según el grado de dependencia reconocido y la capacidad económica que posea la persona beneficiaria.

Las personas asistentes no podrán tener vínculos de parentesco con las personas beneficiarias de la prestación (cónyuges, parejas de hecho o consanguinidad hasta el cuarto grado inclusive). Además, habrán de ser trabajadores por cuenta propia o ajena, con la correspondiente acreditación profesional administrativamente expedida, bien se hallen en posesión de las titulaciones listadas a este efecto, o bien, excepcionalmente, sean habilitadas para ello por las CCAA previa demostración de experiencia o formación básica.

3.4. Igualdad, Infancia e Inmigración: Conferencias Sectoriales de Igualdad (CSI) y de Infancia y Adolescencia (CSIA). Resurgimiento de la Conferencia Sectorial de Inmigración (CSIN)

La mitad de sesiones (tres) que en 2022 celebró la Conferencia Sectorial de Igualdad en 2023. En cuanto a los temas materiales distintos de la territorialización de recursos presupuestarios (cuestión sobre la que se volverá más adelante), cabe señalar los acuerdos respectivos alcanzados en torno a la creación del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Estatal de Cuidados, la Hoja

de Ruta para la implementación de normas estatales en materia de igualdad y de violencias contra las mujeres, el Plan Conjunto plurianual en materia de violencia contra las mujeres (2023-2027), y sobre la creación del Grupo de trabajo de la Estrategia Estatal para combatir las violencias machistas 2022-2025.

Asimismo, en lo que se refiere a facultades consultivas, se informó en la CSI sobre la Estrategia estatal para la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y la Estrategia estatal para la inclusión social de las personas trans. Y, continuando con las facultades de tipo consultivo de la CSI, pero ya en octubre, tras la triple cita electoral autonómica, local y estatal, el Gobierno informó a las CCAA en la CSI sobre el estado de tramitación del Real Decreto por el que se regula la ayuda económica a víctimas de violencias sexuales prevista en el art. 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

Producido el vuelco en la mayoría Gobiernos territoriales como resultado de los comicios respectivos de mayo, 11 CCAA de ejecutivo popular (monocolor o en coalición con Vox) escenificaron en la sesión de la CSI de octubre su oposición política a la citada Ley Orgánica (la conocida como la “Ley del solo sí es sí”) al votar en contra, a propuesta de la Comunidad de Madrid, de debatir en la citada sesión este proyecto de Real Decreto de desarrollo de dicha norma legislativa. Alegaron tanto incumplimientos procedimentales del Reglamento de la propia CSI, como discrepancias de fondo. En cuanto a lo primero, adujeron una tardía remisión del texto por el Gobierno a las CCAA, que habría impedido a estas estudiar adecuada y temporáneamente dicho texto. Desde el Gobierno, en cambio, se sostuvo que las CCAA contaban con el Proyecto normativo desde el mes de abril, y que incluso se habían realizado aportaciones autonómicas al mismo.

En lo que respecta a las discrepancias de fondo, esta misma mayoría de autonomías acusaban al Proyecto de incurrir en lagunas y carecer de solidez jurídica, considerando que de aprobarse llevaría a una situación de desigualdad de cuantías de las ayudas respectivas entre víctimas por descoordinación entre la Ley de Violencia de Género y esta iniciativa (que, a su juicio, deberían haberse coordinado previamente). También argumentaron que, de aprobarse el Proyecto, las mujeres afectadas se verían abocadas a sufrir un procedimiento complejo de solicitud, revictimizándolas. No obstante, en el mismo cónclave de octubre, hubo consenso en torno a la insuficiencia de servicios para víctimas de violencia de género, cuando la red de estos habría de ser más variada y abierta, y por la ausencia de soluciones habitacionales de urgencia en situaciones de adicción o trastornos de salud mental de las víctimas.

De otra parte, en el terreno de la habitual territorialización de recursos presupuestarios entre autonomías, cabe citar los siguientes acuerdos alcanzados a lo largo de 2023 por la CSI:

- Sobre criterios de reparto y distribución de cuatro créditos presupuestarios, respectivamente destinados a Programas de asistencia social para mujeres víctimas de violencia de género, para la implementación de planes personalizados de atención y desarrollo de actuaciones en relación con otras formas de violencia contra las mujeres, para el apoyo a víctimas de agresiones y/o abusos sexuales, y para formación de menores.
- Sobre criterios de reparto y distribución del crédito presupuestario para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.
- Sobre criterios de reparto y distribución del crédito presupuestario para el desarrollo del Plan Corresponsables.

Específicamente, también se produjo territorialización de fondos del Plan nacional de resiliencia (PRTR) con cargo al Programa *Next Generation EU* para la creación de centros de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual (17.058.700 euros). A tal efecto, fue necesario modificar los previos acuerdos de la CSI de 19 de abril de 2021; de 27 de mayo de 2022; y de 3 de marzo de 2023, a fin de aumentar el plazo de ejecución de estos créditos hasta 31 de diciembre de 2024, para no tener que devolver los correspondientes fondos a la UE por falta de utilización.

Por su parte, en lo que respecta a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA, en su segunda anualidad de vida, tras su creación en 2021), mantuvo ritmo de actividad, aunque pasó de las 10 sesiones en 2022, a “solo” 5 en 2023. No obstante, además, una vez más, de la habitual territorialización de fondos, también hubo cuestiones materiales dignas de reseña. Comenzando por estas últimas, y siguiendo un orden cronológico, la CSIA se ocupó, en sus sesiones de enero y marzo, previas a la múltiple cita electoral en 2023, de informar la Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, y, asimismo, de la presentación, el debate y la propuesta de remisión al Consejo de Ministros del Proyecto de Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2023-2030.

Tras los comicios, la agenda material (también la presupuestaria, como se verá más adelante al hablar de territorialización de recursos económicos) se vio dominada por la compleja cuestión de la acogida a inmigrantes. En la sesión de octubre se acordó la distribución, entre las CCAA, de 396 niñas y niños no acompañados, que se hallaban a la sazón en la Comunidad canaria y en Ceuta. Ello se realizó a consecuencia del incremento de llegadas, y en consiguiente aplicación del Plan de Respuesta ante crisis migratorias para menores migrantes 2022-2023 que la propia CSIA había acordado en la anualidad anterior. A este fin, el Gobierno se comprometió, en esa misma sesión de octubre de la CSIA, a distribuir entre las CCAA un crédito de 20 millones de euros, adicionales a los 15 millones que se destinaron en mayo a Canarias y a Ceuta y Melilla, totalizando 70 millones entre 2022 y 2023 para 774 niños y niñas.

Como se adelantaba inicialmente, la CSIA también procedió a la territorialización de fondos presupuestarios entre Comunidades y Ciudades Autónomas:

- Propuesta y ulterior acuerdo de distribución territorial entre la Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades de Ceuta y Melilla del primer reparto del crédito presupuestario destinado a la financiación en 2023 de la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (15 millones de euros)
- Presentación, debate y ulterior adopción del Acuerdo de distribución territorial entre las CCAA (excepto País Vasco y Navarra) y la Ciudad de Ceuta del segundo reparto del crédito presupuestario destinado a la financiación en 2023 de la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (20 millones de euros).

Asimismo, en el ámbito de la territorialización de recursos financieros, pero esta vez en ejecución, todavía, del Plan nacional de Recuperación y Resiliencia (PRTR), a su vez nutrido del Fondo *Next Generation EU*, se decidió en la CSIA la modificación de su propio Acuerdo de 13 de diciembre de 2022, por el que se autorizaba la propuesta de distribución territorial de fondos (50 millones de euros) destinados a la formación en competencias digitales de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, entre CCAA y Ciudades Autónomas susceptibles de ser beneficiarias en el marco del programa ‘Competencias Digitales para la Infancia (CODI)’ del mencionado PRTR.

Con respecto a la Conferencia Sectorial de Inmigración (CSIN), esta “volvió a la vida” en 2023, con la sesión celebrada a finales del año (28 de diciembre). Este resurgimiento, cual Río Guadiana de las profundidades de la tierra, tuvo lugar, eso sí, con una única reunión, pero después de una sequía de 5 años, tras la última (y única de aquel año, igualmente) habida allá por 2018. No obstante, esta sola sesión de la CSIN en 2023, con intermitencia funcional quinquenal por lo recién señalado, tuvo contenidos sustanciales dignos de reseña, y de hacerla en este lugar, por su conexión con los temas (migratorios respecto a menores) tratados, asimismo, en la Conferencia de Infancia y Adolescencia (CSIA).

Tras un intento de reunión el 20 de noviembre, frustrado por ausencia de quórum autonómico, finalmente pudo celebrarse la sesión de la CSIN el 28 de diciembre, al filo del final del año, con la agenda centrada en el incremento de llegada de pateras a Canarias, los recursos para acogida de inmigrantes en las Islas y su redistribución entre las CCAA. Sin embargo, no hubo acuerdos concretos para afrontar las consecuencias inmediatas de las llegadas de menores no acompañados, con la consiguiente tensión para los recursos autonómicos de servicios sociales.

La propuesta más destacada, aunque a medio plazo, fue el anuncio de una próxima reforma del Reglamento estatal de Extranjería, destinada a disminuir los diversos tipos de permisos existentes, agilizar trámites, simplificar las cargas documentales e intensificar la tutela de los derechos de los inmigrantes. En cam-

bio, no hubo avance inmediato en un posible reparto de los aproximadamente 4.500 menores no acompañados bajo tutela de la Comunidad de Canarias, más allá de llamamientos genéricos a las restantes CCAA a la puesta en común de recursos para una mayor eficiencia, lo que suscitó la crítica de la representante de dicha Comunidad (consejera de Bienestar Social del Ejecutivo insular).

Asimismo, se anunció la convocatoria periódica de la propia Conferencia Sectorial, con frecuencia bianual (lo que reduciría parcialmente la anterior “sequía quinquenal” de la que se hablaba al inicio de la crónica de la actividad de este órgano), si bien la siguiente reunión quedó convocada para marzo de 2024 (esto es, escasos tres meses después de la celebrada en 2023, a reserva de lo que finalmente suceda efectivamente). A la salida de la sesión, por último, el Gobierno anunció que trabajará para que las responsabilidades sobre menores inmigrantes no acompañados dejen de ser exclusivamente autonómicas, si bien el propio Ejecutivo estatal matizó que ello requerirá de una reforma legal que habrá de tramitarse parlamentariamente.

3.5. Educación y Ciencia: Conferencias Sectorial de Educación (COSED) y General de Política Universitaria (CGPU); Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación (COPOLCITEINN)

Cinco fueron las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación (COSED) celebradas en 2023, frente a las ocho de 2022, en sintonía con la tónica general de caída de la actividad de las conferencias sectoriales que ha caracterizado al año. En cuanto al informe de proyectos normativos del Estado sobre materias propias de esta Conferencia Sectorial, en 2023 fueron los relativos a:

- Anteproyecto de ley por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, que suscitó la preocupación de varias CCAA acerca de la financiación, y otras cuestiones como la clarificación de los nuevos tipos de Profesorado que se contemplaban en la iniciativa, la extensión y alcance de las incompatibilidades de dicho Profesorado, o la igualdad de tratamiento de estos alumnos con los universitarios en diversas cuestiones, entre ellas, las becas.
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para el acceso a la Universidad y la normativa básica de la prueba de acceso y de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado. El tema se abrió en la sesión de mayo, antes de la múltiple cita electoral (autonómica, local, y estatal anticipada). Varias CCAA de gobierno popular solicitaron retrasar la implantación de la nueva EBAU y mantener el modelo a la sazón vigente durante el curso 23/24, por hallarse pendiente de aprobación el Real Decreto regulador y la Orden para su desarrollo, así como por discrepancias de fondo con el nuevo modelo (petición de una EBAU única y con igual nivel, en cuanto a exigencia de exámenes y de criterios correctores).

Tras las elecciones y consiguiente formación de nuevos Gobiernos, se informó en la reunión de diciembre de la COSED acerca de que se seguirá un nuevo calendario de implantación gradual entre los cursos 23-24 y 27-28, un curso más con respecto a la previsión inicial, tal y como se acordó entre el Gobierno y las CCAA en la previa sesión de la Comisión de Ordenación Académica. Además, se redefinieron el modelo de la prueba a seguir durante esos cursos transitorios, cifrándose en el mantenimiento de ejercicios por materias y una progresiva adopción de sistemas basados en las competencias, todo ello con la participación de CCAA, la CRUE, el Ministerio de Educación y expertos.

- Análisis de la situación generada para los alumnos en prácticas formativas como consecuencia de la disposición adicional quincuagésima segunda introducida en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los Pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Más reducidamente, se trata del tema concerniente a la cotización de los alumnos a la Seguridad Social por las prácticas de la Formación Profesional, que fue en sí mismo uno de los principales focos de la cooperación vertical y multilateral en el seno de la COSED en 2023. Planteado en mayo el informe de dicha Conferencia acerca de esta reforma introducida por vía de legislación gubernamental estatal de urgencia, con posterioridad a la cita con las urnas y el vuelco producido en la mayoría de los Ejecutivos autonómicos, las CCAA con gobierno popular (a la sazón, trece) solicitaron en octubre una convocatoria urgente de la COSED para, de nuevo, tratar sobre la puesta en marcha de la obligación de cotizar a la Seguridad Social de todo el alumnado que realiza prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de la FP.

Entendían que, aunque la medida resulta beneficiosa, su efectividad requeriría dar los pasos precisos para su correcta implantación, sin “generar efectos perversos”, y que, aunque se había dado con anterioridad un plazo superior a un semestre para implantar un mecanismo operativo de gestión de altas y bajas, y para la propia cotización de los alumnos a la Seguridad Social, esto no se hizo por el Gobierno central, entre otras razones, por descoordinación interministerial, lo que obligó a una prórroga de la implantación de la medida hasta el 1 de enero de 2024, sin que a la sazón se hubiera avanzado en implantar el mecanismo operativo citado.

A ello sumaban más factores, como la ignorancia, por la Seguridad Social, de las consecuencias negativas de una incorrecta implementación de la medida, entre ellas el desincentivo para las entidades donde se realicen las prácticas, y el consiguiente riesgo para la obtención del título por el alumnado. O

las incertidumbres acerca de la situación de los estudiantes a distancia y la aplicación del principio de territorialidad de las competencias de cada Comunidad Autónoma, acerca de la situación de los alumnos Erasmus fuera de España y de los estudiantes desempleados (en especial, los menores de edad, por carecer de cuenta bancaria), así como la de los centros respectivos en relación con el cálculo y pago adelantado de la incapacidad temporal por enfermedad y/o accidentes laborales.

Igualmente se aducían la falta de certeza en cuanto a la compatibilidad del seguro escolar con este nuevo y específico modelo de afiliación a la Seguridad Social, o la carencia de medios personales y materiales de los centros formativos para la tramitación de estas cuotas (altas, bajas, régimen sancionador, etc.). Consideraban estas CCAA que la medida podría suponer un fuerte desincentivo a las empresas en las que se desarrollan las prácticas, con el consiguiente riesgo para el sistema conjunto de las prácticas y del tejido empresarial y productivo colaborador con la FP. Por todas estas razones, dichas autonomías propusieron la suspensión de la medida, que el Ministerio bonificase el 100% de estas cotizaciones a la Seguridad Social, y solicitaron a todos estos efectos, en octubre, la convocatoria de una sesión presencial de la COSED.

Celebrada el 13 de diciembre tal sesión, y partiendo del reconocimiento del intenso debate surgido en relación con este tema, pese a que había sido objeto de previa concertación con los agentes sociales, se anunció la bonificación de un 95% de estas cuotas, y la cobertura del otro 5 % por el Ministerio durante 2024, con lo que las CCAA se verían libres, dicho año, de sufragar gasto alguno por esta cuestión. No obstante, entre las autonomías que habían solicitado la sesión de la COSED, finalmente celebrada en diciembre, se expresó decepción porque en lugar de obtener esa prórroga, el Ministerio no abordó el asunto, sino que, en su lugar, se introdujo como cuestión central de la reunión la prohibición del uso de teléfonos móviles por el alumnado, cuando tan solo días antes la titular del Departamento se había mostrado en contra de esa iniciativa.

Precisamente esta última cuestión, aunque al margen de la información de Proyectos o Anteproyectos normativos, constituyó en sí misma uno de los asuntos centrales objeto de debate en la COSED en 2023, aunque el tema no quedó cerrado al final de año, sino más bien solo iniciado. En efecto, la Ministra anunció en esta última sesión de la Conferencia en 2023 la celebración de una reunión en enero de 2024 con las CCAA acerca de la regulación del empleo de teléfonos móviles en los centros educativos.

La propuesta inicial del Estado fue no permitir el uso de dichos dispositivos en Primaria, mientras que en Secundaria la utilización habría de efectuarse a petición y bajo supervisión del personal docente. Como contrapartida, se expresaba el compromiso del Ministerio de intensificar sus trabajos en materia de formación digital de alumnos y profesores para una utilización

adecuada de los teléfonos móviles, que profundice en concienciación sobre ventajas docentes, pero también, y, sobre todo, peligros de estos dispositivos y redes.

Con anterioridad a la reunión de la COSED en diciembre de 2023, ya algunas Comunidades habían planteado eventuales iniciativas tendentes a la limitación del empleo de la telefonía móvil por el alumnado (por ejemplo, Cataluña, a petición de su Consejo Escolar), y tres de ellas (Castilla-La Mancha -la primera Comunidad en hacerlo desde 2014-, Galicia -que había enducido en 2015 su regulación- y Madrid) disponían ya de normativa propia sobre este asunto, prohibiendo el uso recreativo de los dispositivos, con posibilidad de utilización pedagógica y formativa a decisión de los respectivos centros docentes. En las restantes autonomías, de hecho, la cuestión depende de la decisión de dichos centros.

Por lo que respecta a la actividad habitual de territorialización de recursos financieros entre las CCAA, la COSED la llevó a cabo en 2023 para lo siguiente: Programas Código Escuela 4.0, de financiación de libros de texto y materiales didácticos, de Educación Inclusiva, de Bienestar Emocional en el ámbito educativo, y programas de cooperación territorial en el ámbito de la FP (los de Formación, perfeccionamiento y movilidad del profesorado, y de desarrollo de acciones de calidad en Formación Profesional del Sistema Educativo Español). Asimismo, se aprobó el programa de financiación de gastos de escolarización en enseñanzas no universitarias de régimen general para personas desplazadas desde Ucrania a consecuencia del conflicto armado.

Asimismo, la COSED territorializó recursos económicos en 2023 procedentes Plan nacional de Resiliencia (PRTR) con cargo al Fondo *Next Generation EU*, destinándolos a las siguientes cuestiones: Programas de Unidades de Acompañamiento y Orientación personal y familiar del alumnado educativamente vulnerable en los servicios educativos o psicopedagógicos situados en zonas/sectores escolares y centros rurales agrupados, para la Orientación, Avance y Enriquecimiento educativo en centros de especial complejidad educativa (Programa PROA+), de Centros de capacitación digital, y de impulso de escolarización en el primer ciclo de educación infantil con nuevas plazas de titularidad pública. Finalmente, se acordó en diciembre la ampliación del plazo de ejecución del programa de cooperación territorial para la mejora de la competencia digital educativa, así como el redimensionamiento de la oferta de formación profesional del plan de modernización de la formación profesional, en el marco del componente 20 “plan estratégico de impulso de la formación profesional” del PRTR.

De otra parte, en su única sesión del año, la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) deliberó acerca del régimen transitorio de la LOSU, sobre los Fondos Europeos para Microcredenciales universitarias, y sobre la continuidad en la Universidad del número de identificación que se tuvo en la educación obligatoria. También una sesión celebró el Consejo de

Política Científica, Tecnológica e Innovación (COPOLCITEINN), en 2023 (abril), en contraste con su falta de reunión en 2022.

Durante dicha sesión del COPOLCITEINN, se renovaron las 13 personas componentes del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, se estableció el Comité Español de Ética de la Investigación y se nombraron sus 12 miembros, personas expertas en diversos ámbitos científicos (jurídico, Bioética, Filosofía de la Ciencia, IA, Biotecnología o experimentación con animales). Dicho Comité tiene un estatuto de independencia y carácter consultivo en relación con la integridad investigadora y científica.

3.6. *Resto de Conferencias Sectoriales en 2023*

En cuanto a las restantes conferencias sectoriales en 2023, se resumen sus actividades respectivas en el siguiente cuadro, por orden creciente de número de reuniones.

Denominación	Actividad en 2023
Comisión Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	1 reunión. Temas: Territorialización de créditos presupuestarios estatales
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	1 reunión. Temas: Informes, del PRTR (informe de resultados de líneas de subvención de apoyo al sector comercial y novedades de las convocatorias de 2023) y de actuaciones en el marco del Convenio entre el Ministerio y la Cámara de Comercio de España y Convenio de 2023
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	1 reunión. Temas: Territorialización de fondos para políticas activas de empleo en el ejercicio 2023 (fondos presupuestarios y del PRTR), y para prevención de riesgos laborales. Información sobre: Plan de transversalización de la igualdad de género en las políticas activas de empleo 2023-2024, Plan Anual de Fomento del Empleo Digno (PAFED) 2023, propuestas normativas en el ámbito de empleo (carácter consultivo), el PRTR e inversiones y reformas relacionadas con las políticas activas de empleo, Año Europeo de las Competencias y la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023, y sobre la propuesta de cambios de sede en la Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo: propuesta de cambios de sede. Acuerdos de colaboración en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las oficinas de empleo, evaluación de los Planes Anuales de Política de Empleo: metodología y primeros resultados, así como sobre Tercer y cuarto ciclos de Evaluación EVADES.

Denominación	Actividad en 2023
Conferencia Sectorial de Justicia	1 reunión. Temas: PRTR (distribución de fondos 2023 y ejecución en 2022), implantación del Registro Civil, diseño de sedes judiciales sostenibles (Ámbito 9 del Estándar de Rehabilitación Sostenible), puesta en marcha de un grupo de trabajo sobre accesibilidad universal, borrador de Protocolo de Servicios Digitales, tramitación de las Leyes de Eficiencia de la Justicia, entrada en funcionamiento de nuevas unidades judiciales, y agenda de actividades de la Presidencia Española del Consejo de la UE.
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	1 reunión. Temas: territorialización de créditos para la ejecución de actuaciones enmarcadas en el Plan PIMA Refugios Climáticos, subvenciones por las Comunidades Autónomas destinadas a las áreas de influencia socioeconómica (AIS) de los parques nacionales (anualidad 2023), actuaciones de conservación y restauración de la biodiversidad, fondos para paliar daños producidos por el lobo ibérico a la ganadería extensiva y a la realización de medidas preventivas en la gestión del lobo ibérico, en aplicación de la Estrategia para la convivencia de las actividades del medio rural con el lobo (<i>Canis lupus</i>) y su conservación. PRTR: modificación de Acuerdos previos de la Conferencia relativos a las inversiones 1 y 2 del Componente 5 del PRTR y al Componente 4 del PRTR fruto de la experiencia y necesidades surgidas en su aplicación. Aprobación de la Estrategia para la conservación de lapa ferrugínea (<i>Patella ferruginea</i>) en España. Modificación de los criterios de reparto y la distribución territorial de créditos relativos al Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos, Programa de economía circular y Plan de impulso al medio ambiente- PIMA residuos, aprobados por Acuerdo de la Conferencia de 20 de junio de 2022.
Conferencia Sectorial de Reto Demográfico	1 reunión. Temas: Territorialización de fondos, presupuestarios (Fondo de Cohesión Territorial) y del PRTR. Información sobre políticas de reto demográfico y lucha contra la despoblación.
Consejo de Políticas del Juego	1 reunión (frente a ninguna en 2022). Temas: Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, y sobre el estado de situación de los convenios tramitados al amparo del Acuerdo del Consejo de Políticas del Juego por el que se determinan los principios para establecer una cooperación más estrecha entre los registros de interdicciones de acceso al juego estatal y autonómicos, de 14 de julio de 2021.

Denominación	Actividad en 2023
Conferencia Sectorial de Cultura	2 reuniones. Temas: territorialización de fondos presupuestarios y del PRTR y modificación de documentos rectores de Proyectos del PRTR. Centralización excepcional de las Ayudas a salas de cine a través del Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales.
Conferencia Sectorial de Deporte	2 reuniones. Temas: territorialización de fondos presupuestarios y del PRTR. Modificación de criterios de reparto del PRTR
Conferencia Sectorial de Pesca	2 reuniones. Temas: Designación de dos vocales en representación de las CCAA para la Comisión Rectora del Instituto Español de Oceanografía. Paradas temporales (Mediterráneo y Golfo de Cádiz), calendario y distribución de financiación para artes de cerco, palangre de superficie y arrastre.
Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	2 reuniones. Temas: Territorialización PRTR: inversión “Data Lake sanitario” entre las Comunidades Autónomas, INGE-SA y las Ciudades de Ceuta y Melilla, y actuaciones de la iniciativa de Redes Territoriales de Especialización Tecnológica (RETECH)
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	3 reuniones: Territorialización de fondos estatales y comunitarios (incluidos PRTR en ejecución del <i>Next Generation EU</i>), aprobación de Programas.
Conferencia Sectorial de Turismo	4 reuniones (2 más que en 2022). Temas: Modificación de la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destino, Convocatoria Extraordinaria de Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, Implementación del PRTR. Territorialización de créditos para el Plan de Competencias Digitales en Turismo (PRTR), Directrices comunes de los Planes de Sostenibilidad Social del Turismo

4. Comisiones bilaterales estatutarias y traspasos de medios y servicios estatales a CCAA

No se produjeron en 2023 reuniones de las instancias bilaterales de cooperación entre el Estado y las CCAA que regulan los respectivos Estatutos de estas, a diferencia de lo sucedido en 2022, algo a lo que probablemente no sea ajeno el múltiple factor de las diversas citas electorales (CCAA y municipales, de un lado, generales anticipadas, de otro) y de la Presidencia española de la UE. No faltaron, sin embargo, peticiones autonómicas para la celebración de reuniones de tales órganos bilaterales, como las solicitadas por Canarias para la transferencia completa de la competencia estatutaria sobre Costas, o por Andalucía para el traspaso de cercanías ferroviarias en las mismas

condiciones que las contempladas para Catalunya en el Pacto de investidura del Presidente del Gobierno, o la planteada mediante carta por la Consellería de Territorio de la Generalitat al Ejecutivo central para abordar la ampliación del Aeropuerto de El Prat.

Por lo que respecta a la adopción de Decretos de traspasos de servicios y funciones del Estado a CCAA en 2023, se produjo un único (y políticamente discutido) caso, el de las competencias ejecutivas de tráfico a la Policía Foral Navarra. En concreto, mediante el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (BOE de 7 de abril de 2023), acordado el 22 de marzo entre el Estado y la Comunidad Foral en el seno de la Junta de Transferencias.

Las funciones traspasadas comprendían el ejercicio de la potestad sancionadora con arreglo a la legislación estatal de tráfico (salvo la que es competencia de los entes locales), lo que habría de conllevar la adopción de las resoluciones sancionadoras, su ejecución y la competencia sobre los recursos administrativos que se formulen contra dichas resoluciones. Asimismo, formaban parte del traspaso funcional acordado los cometidos ejecutivos relativos a “autoescuelas”, pruebas y certificados de aptitud psicofísica, cursos de reeducación vial para conductores sin puntos en sus carnets, campañas de información vial, vigilancia y restricciones en la circulación de vehículos por las vías públicas, e información y autorización de pruebas deportivas y eventos con participación de vehículos históricos.

El Estado se reservaba las facultades legislativas, y las de toda índole funcional, acerca de expedición y revisión de permisos y licencias de conducción de vehículos a motor, matriculación de estos y registro de los mismos. Tras un período de progresivo despliegue de agentes y funcionarios de la Policía Foral navarra en cometidos de control y vigilancia del tráfico durante un máximo de cuatro años, se disponía que este cuerpo policial asumiría, en régimen de exclusividad funcional, los mencionados cometidos, al igual que acontece en Catalunya y País Vasco.

Como se apuntaba, el tema fue objeto de polémica política, enmarcada en la dialéctica Gobierno-Oposición en los dos niveles territoriales concernidos, foral y estatal. La discusión tuvo además una destacada derivada judicial que, como se examinará con más detalle en esta misma sección del *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente al próximo año, concluyó con la anulación del traspaso por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo adoptada en febrero, ya, de 2024. La resolución aduce el argumento formal consistente en la inadecuación de la vía seguida (Real Decreto de Traspaso y Servicios), por estimar que el mecanismo adecuado debía haber sido una reforma de la LORAFNA, o bien una Ley orgánica basada en el art. 150.2 de la Constitución.

5. Colaboración bilateral en prevención de la conflictividad competencial Estado-CCAA

Cumple cerrar el presente informe con los datos, correspondientes a 2023, acerca de los acuerdos entre el Estado y las CCAA concernidas en cada caso para la apertura del mecanismo negociador precontencioso (y eventualmente preventivo de la formalización jurisdiccional de la controversia) previsto en el art. 33.2 LOTC, sobre normas autonómicas o estatales con fuerza de ley respecto a las que existan discrepancias competenciales entre el Estado y la respectiva Comunidad. Las cifras de acuerdos de finalización extracontenciosa de la controversia son similares a las de 2022. Si en aquel año fueron 55, los producidos en 2023 han sido 52, en línea con la tendencia cuantitativa de anualidades precedentes.

De otra parte, los acuerdos de inicio de dicha negociación fueron 56 en 2023, De otra parte, también se alcanzaron 7 acuerdos para tal finalización sobre controversias competenciales iniciadas en 2022.

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de julio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco.	BOE 214 de 07/09/2023	Resolución de 15 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de enero de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y el deporte del País Vasco.	BOE 25 de 29/01/2024
Resolución de 23 de enero de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de enero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.	BOE 33 de 08/02/2023	Resolución de 1 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.	BOE 218 de 12/09/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 23 de enero de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de enero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre, de medidas urgentes para compensar la inflación en las Illes Balears.	BOE 34 de 09/02/2023		
Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de enero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley 12/2022, de 27 de octubre, por el que se establece una revisión de precios extraordinaria en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre las islas de El Hierro y Tenerife, con el objetivo de subvenir las consecuencias negativas del incremento del precio del combustible motivado por la guerra en Ucrania.	BOE 37 de 13/02/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley 12/2022, de 27 de octubre, por el que se establece una revisión de precios extraordinaria en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre las islas de El Hierro y Tenerife, con el objetivo de subvenir las consecuencias negativas del incremento del precio del combustible motivado por la guerra en Ucrania.	BOE 145 de 19/06/2023
Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de enero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.	BOE 37 de 13/02/2023		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria.	BOE 67 de 20/03/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria.	BOE 149 de 23/06/2023
Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos.	BOE 69 de 22/03/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 19 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos.	BOE 147 de 21/06/2023
Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.	BOE 69 de 22/03/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.	BOE 147 de 21/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.	BOE 69 de 22/03/2023		
Resolución de 14 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 8 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana.	BOE 75 de 29/03/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana.	BOE 147 de 21/06/2023
Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.	BOE 89 de 14/04/2023	Resolución de 14 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.	BOE 152 de 27/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco.	BOE 89 de 14/04/2023		
Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 8 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 13/2022, de 15 de diciembre, de segunda modificación de la ley contra el dopaje en el deporte.	BOE 89 de 14/04/2023	Resolución de 14 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 13/2022, de 15 de diciembre, de segunda modificación de la ley contra el dopaje en el deporte.	BOE 152 de 27/06/2023
Resolución de 23 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.	BOE 89 de 14/04/2023	Resolución de 25 de septiembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de septiembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.	BOE 242 de 10/10/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.	BOE 91 de 17/04/2023		
Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.	BOE 91 de 17/04/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.	BOE 145 de 19/06/2023
Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de las Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de Renta Mínima de Inserción Social, bono social térmico y de simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad en Andalucía.	BOE 91 de 17/04/2023	Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de las Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de Renta Mínima de Inserción Social, bono social térmico y de simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad en Andalucía.	BOE 151 de 26/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.	BOE 91 de 17/04/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.	BOE 149 de 23/06/2023
Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.	BOE 91 de 17/04/2023		
		Resolución de 12 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 2/2022, de 22 de julio, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana.	BOE 93 de 19/04/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 14 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha.	BOE 98 de 25/04/2023	Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha.	BOE 164 de 11/07/2023
Resolución de 14 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2023.	BOE 99 de 26/04/2023	Resolución de 25 de septiembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de septiembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2023.	BOE 243 de 11/10/2023
Resolución de 14 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.	BOE 101 de 28/04/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.	BOE 149 de 23/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 19 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 29 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley de la Generalitat Valenciana 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.	BOE 105 de 03/05/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.	BOE 147 de 21/06/2023
		Resolución de 8 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 19 de abril de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.	BOE 121 de 22/05/2023
Resolución de 19 de abril de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 29 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	BOE 125 de 26/05/2023	Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 7 de julio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	BOE 213 de 14/07/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
		Resolución de 18 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de julio de 2022, de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, en relación con el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias de las competencias y funciones previstas en el art. 105.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.	BOE 131 de 02/06/2023
Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 21 de abril de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.	BOE 133 de 05/06/2023	Resolución de 29 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.	BOE 301 de 18/12/2023
Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario.	BOE 135 de 07/06/2023		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de febrero de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley de Illes Balears 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.	BOE 136 de 08/06/2023		
		Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 10 de abril de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 7/2022, de 11 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears.	BOE 136 de 08/06/2023
		Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 6/2022, de 13 de junio, de nuevas medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears.	BOE 136 de 08/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
		Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 21 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Illes Balears.	BOE 136 de 08/06/2023
		Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 7/2022, de 5 de agosto, de la ciencia, la tecnología y la innovación de las Illes Balears.	BOE 136 de 08/06/2023
Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2023.	BOE 136 de 08/06/2023	Resolución de 8 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2023.	BOE 146 de 20/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
		Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 29 de marzo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre, de medidas urgentes para compensar la inflación en las Illes Balears.	BOE 136 de 08/06/2023
Resolución de 23 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 16 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera.	BOE 136 de 08/06/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 10 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera.	BOE 298 de 14/12/2023
Resolución de 23 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO).	BOE 136 de 08/06/2023	Resolución de 16 de octubre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental.	BOE 262 de 02/11/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
		Resolución de 23 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 21 de abril de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley de Illes Balears 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.	BOE 136 de 08/06/2023
Resolución de 1 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con el Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón.	BOE 142 de 15/06/2023		
		Resolución de 1 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 17 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.	BOE 143 de 16/06/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 14 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	BOE 152 de 27/06/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	BOE 296 de 12/12/2023
Resolución de 14 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón.	BOE 154 de 29/06/2023	Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón.	BOE 284 de 28/11/2023
Resolución de 14 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud).	BOE 154 de 29/06/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 16 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud).	BOE 298 de 14/12/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 8 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.	BOE 157 de 03/07/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.	BOE 295 de 11/12/2023
Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 3/2023, de 13 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca.	BOE 158 de 04/07/2023	Resolución de 23 de octubre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto Ley 3/2023, de 13 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca.	BOE 274 de 16/11/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas de las Illes Balears.	BOE 158 de 04/07/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 10 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas de las Illes Balears.	BOE 298 de 14/12/2023
Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 4/2023, de 10 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana.	BOE 159 de 05/07/2023	Resolución de 20 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que publica el Acuerdo de 13 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 4/2023, de 10 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana.	BOE 21 de 24/01/2024
		Resolución de 20 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 8 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia.	BOE 161 de 07/07/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.	BOE 163 de 10/07/2023	Resolución de 22 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 21 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.	BOE 20 de 23/01/2024
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.	BOE 164 de 11/07/2023	Resolución de 11 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.	BOE 25 de 29/01/2024
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha.	BOE 163 de 10/07/2023	Resolución de 22 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 21 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha.	BOE 22 de 25/01/2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.	BOE 165 de 12/07/2023	Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 10 de noviembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.	BOE 297 de 13/12/2023
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.	BOE 165 de 12/07/2023	Resolución de 11 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 29 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.	BOE 27 de 31/01/2024
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 19 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.	BOE 167 de 14/07/2023		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 29 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de junio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, en relación con la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental.	BOE 167 de 14/07/2023	Resolución de 20 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que publica el Acuerdo de 13 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, en relación con la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental.	BOE 19 de 22/01/2024
Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 7 de julio de 2023, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.	BOE 211 de 04/09/2023	Resolución de 11 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de diciembre de 2023, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.	BOE 25 de 29/01/2024
Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de julio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 3/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana.	BOE 213 de 06/09/2023	Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 30 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 3/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana.	BOE 285 de 29/11/2023

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de julio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado- Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco.	BOE 214 de 07/09/2023	Resolución de 15 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de enero de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado- Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y el deporte del País Vasco.	BOE 25 de 29/01/2024
Resolución de 23 de agosto de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de agosto de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado- Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.	BOE 214 de 07/09/2023		
Resolución de 14 de julio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de julio de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.	BOE 215 de 08/09/2023	Resolución de 11 de enero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de diciembre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.	BOE 28 de 01/02/2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 8 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 17 de abril de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja.	BOE 218 de 12/09/2023	Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 1/2023, de 31 de enero, de accesibilidad universal de La Rioja.	BOE 285 de 29/11/2023
Resolución de 1 de junio de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.	BOE 218 de 12/09/2023	Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.	BOE 285 de 29/11/2023
Resolución de 23 de agosto de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de agosto de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.	BOE 221 de 15/09/2023		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) - 2023

Inicio de Negociación	Publicación	Acuerdo extrajudicial	Publicación
Resolución de 19 de septiembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que publica el Acuerdo de 13 de septiembre de 2023, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.	BOE 241 de 09/10/2023		
Resolución de 23 de octubre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 7/2023, de 29 de junio, de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad.	BOE 273 de 15/11/2023		

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

El año 2023 corrobora que los convenios de colaboración siguen siendo la técnica de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas más recurrente, mientras que la dimensión horizontal de ese mismo instrumento sigue registrando unas cifras muy bajas. En todo caso, tanto en la dimensión vertical (Estado - Comunidades Autónomas), como horizontal (entre Comunidades Autónomas), son un ámbito de la acción pública concertada con dinámicas asentadas y muchas inercias que lo convierten en un sector poco propicio a los cambios.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

1.1 Dimensiones cuantitativas

Durante este año se registra un total de 1045 convenios verticales. Se trata una cifra ligeramente inferior a la correspondiente a 2022 (1.127) e inferior respecto a 2021 (1.351). En retrospectiva, estos datos significan que el volumen de convenios verticales en esta década se sitúa sobre el millar. Se trata de una cifra abultada desde el punto de vista cuantitativo que supone una recuperación del recurso a este instrumento en los niveles que ya registraba en 2010 (1.375), tras los mínimos registrados a raíz de la crisis económica y financiera (en 2016: 238).

Los datos cuantitativos por Comunidades Autónomas siguen la tónica registrada el año pasado. Hay un ligero descenso correlativo al inferior número de convenios firmados, salvo en dos casos: allí donde el descenso no es leve sino acusado (respecto a 2022: Andalucía con un 50 %, Canarias con 43 % y Cantabria con un 47 % menos de convenios) y allí donde el crecimiento es excepcionalmente notable (caso de la Comunidad de Madrid, con un 13 % más de suscripciones).

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2023.

Sobre una media global de 55 convenios, se constata una frecuencia de suscripción entre Comunidades diversa. La frecuencia más intensa corresponde a la Comunidad de Madrid. Esta comunidad se sitúa a la cabeza (196 convenios), una cifra que representa casi el 19 % del volumen total. El resto de las Comunidades presentan con cifras por debajo del centenar de convenios. Con una frecuencia alta se sitúan por orden decreciente: Cataluña (91 convenios) -que no alcanza ni la mitad de los convenios suscritos por Madrid-, a la que siguen, Andalucía (88 convenios), Castilla y León (84 convenios), Galicia (83), Comunidad Valenciana (71), Castilla-La Mancha (63) y Principado de Asturias (61). Con una frecuencia de suscripción media (por debajo de sesenta y superior a la veintena) se sitúan: Aragón (54), Extremadura y Canarias (42), Islas Baleares (34), Murcia (32), La Rioja (31). Una frecuencia de suscripción baja se registra en Cantabria (29), Comunidad Foral de Navarra (21), mientras que una frecuencia muy baja (sobre 10 o inferior a 10) se detecta en las dos Ciudades Autónomas, Melilla (10) y Ceuta (9). Con estos datos, el volumen de convenios suscritos en cinco Comunidades (Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana) representa por sí solo más de la mitad del total de los convenios verticales correspondientes a 2023 (51,8 %).

Esos datos arrojan no solo una consolidación del número de convenios verticales en términos totales cada año, sino también una consolidación con relación a las Comunidades más y menos recurrentes a la hora de suscribir convenios. En efecto, las Comunidades que se hallan entre aquellas que tienen una frecuencia intensa y alta suelen ser las mismas que el año anterior. Lo mismo sucede con las Comunidades con las tasas de suscripción más bajas (habitualmente, el País Vasco, si bien este año se sitúa en la franja media la Comunidad Foral de Navarra y las dos Ciudades Autónomas).

Con relación a la forma de suscripción, el año 2023 confirma que la bilateralidad es el *modus operandi* implantado, esto es, la suscripción entre el poder central y una Comunidad Autónoma. Los datos son meridianos: el 97 % de los convenios verticales son suscritos bilateralmente (1017 sobre 1045), mientras que un 2,6 % representan la suscripción multilateral (28 sobre 1045), si bien, este dato, como se verá más adelante, confirma también una multilateralidad al alza.

Por sectores, en función del departamento ministerial impulsor, todos los ministerios han suscrito convenios verticales, si bien la intensidad de la frecuencia oscila notablemente entre ellos: la actividad convencional de seis departamentos (sobre veintidós en la composición gubernamental) representan casi la mitad del total (un 54 %): los Ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades (129), Transición Ecológica y Reto Demográfico (123), Hacienda (70), Transportes y Movilidad Sostenible (66), Interior (62) y Defensa (61). Un dato significativo es que los dos primeros departamentos representan por sí solos casi un tercio (24 %) de todos los convenios correspondientes a 2023.

Los Ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades, así como Transición Ecológica y Reto Demográfico son los dos únicos casos que se sitúan por encima de los 100 convenios anuales (más del 10 %).

Ciencia, Innovación y Universidades registra la mayor actividad convencional (129 convenios: 12 %). Este ministerio fue ya en 2022 un de los más proclives a la firma de convenios (8%). En 2023 incrementa dicha actividad y ocupa la primera posición. Las acciones convenidas son muy variadas: realización de proyectos de investigación, desarrollo de títulos propios, másteres y doctorados, participación en consorcios o realización de prácticas externas en universidades.

Transición Ecológica y Reto Demográfico (123 convenios: 11,7 %) se sitúa en 2023 en la segunda posición. El año anterior lideró la suscripción de convenios (10%). Pese a no hallarse en la primera posición, en 2023 sigue la tendencia al alza de este departamento en la actividad convencional. El convenio más significativo es la edición correspondiente al año en curso del Programa Campus Rural. Se trata de una iniciativa liderada por este ministerio y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Conferencia de Rectores y la mayoría de las universidades españolas que pretende abordar el problema de la despoblación a través de la realización de prácticas por parte los estudiantes en zonas rurales especialmente afectadas por este problema.

En la franja situada entre por debajo del 10% y el 5 % se sitúa la actividad convencional de ocho ministerios. En orden decreciente: Hacienda, Transportes y Movilidad Sostenible, Interior, Defensa, Cultura, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Hacienda (70 convenios: 6,7 %) mantiene un volumen de suscripciones similar al de años anteriores (2022: 7,3 %). Las acciones pactadas representan la continuidad de líneas de cooperación convencional claramente implantadas en este departamento que tienen continuidad anual: suministro de información para finalidades no tributarias, cooperación educativa en materia de prácticas externas, así como los “clásicos” convenios sobre prestaciones sanitarias de las mutualidades de funcionarios (ISFAS, MUFACE, MUGEJU).

Transportes y Movilidad Sostenible (66 convenios: 6,3 %) experimenta un crecimiento respecto al año anterior (3 %). Entre las acciones pactadas de forma más recurrente destacan las relacionadas con la cooperación educativa, en particular, las que versan sobre la realización de prácticas externas. Los proyectos de mejora de infraestructuras sitas en el territorio de una comunidad son también acciones articuladas a través de convenios con este departamento.

Interior (62 convenios: 5,9 %) crece también respecto al año anterior (2022: 3 %). Entre los pactos acordados por este ministerio con las Comunidades Autónomas se hallan renovaciones de acciones convencionales previas,

tales como los convenios en materia de gestión electoral para la coordinación de actuaciones entre ambas partes en procesos electorales con independencia del poder convocante, cesiones de usos de locales, intercambio de información de datos del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico. Cierta eco mediática ha tenido el protocolo entre el Ministerio del Interior y el País Vasco en materia de coordinación penitenciaria, suscrito un año y medio después de que la comunidad asumiera las competencias en esta materia, para permitir el traslado a prisiones del resto de España en atención a las cifras de ocupación de las tres cárceles gestionadas por el gobierno vasco.

Defensa (61 convenios: 5,8 %) se mantiene en unos niveles muy similares al año anterior (6,2 %). La cooperación educativa ocupa el objeto central de los convenios suscritos por este ministerio con varias Comunidades Autónomas, ya sea la realización de prácticas externas o acciones educativas de muy diverso cariz (creación de cátedras, centros de estudios, colaboración en más-teres).

Cultura (58 convenios: 5,5 %) se mantiene también en los niveles del año 2022 (5,7 %). En este ámbito hay una gran variedad de acciones. Un contenido subvencional tienen los convenios para el catálogo de colectivo de patrimonio bibliográfico, a través de los cuales se distribuyen entre las Comunidades Autónomas que firmen el correspondiente convenio un crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado a tal efecto; así como los convenios suscritos con determinadas Comunidades para Fomentar la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en lengua cooficial. Los convenios sobre proyectos singulares vuelven a ser habituales en este año (p. ej., proyecto Biblioteca Digital de Diálogo Hispánico) y acontecimientos de excepcional interés cultural (así, comisiones interadministrativas, entre otros, para el “Centenario del nacimiento de Victoria de los Ángeles” o el “Bicentenario del Ateneo de Madrid”). No faltan tampoco en cultura convenios de cooperación educativa, en particular, sobre la realización de prácticas externas con universidades.

Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (57 convenios: 5,4 %) experimenta un leve descenso en 2023 (7,5 %: 2022). Entre las variopintas acciones pactadas, se cuentan proyectos de inclusión social, intercambio de información, participación en gastos de inmuebles y, de nuevo, acciones de cooperación educativa.

Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (55 convenios: 5,2 %) experimenta un crecimiento hasta el momento nunca visto (2022: 0,7 %). Ese incremento radica sobre todo en el hecho de que la cartera de justicia ha pasado al Ministerio de Presidencia y Relaciones con las Cortes. La mayoría de los convenios que impulsa este ministerio son suscritos con universidades para la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales, en el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses o para las pruebas de acceso a la profesión de abogado y procurador en la correspondiente lengua cooficial.

Propiamente, los convenios cuya sede natural es el Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes siguen siendo pocos y similares a cifras de años anteriores. Habitualmente, se trata de proyectos singulares mayormente con la Comunidad de Madrid (promoción turística de la comunidad y de la Galería de las Colecciones Reales durante el año 2023, coedición de la Revista “Historia y Política”), a lo que en 2023 se suman convenios con Madrid y algunas Comunidades Autónomas con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea (así, asistencia sanitaria en el ámbito de la Presidencia Gobierno, durante el periodo de la Presidencia española, organización de la cena oficial de la reunión informal ministerial del Consejo sobre Educación y Juventud a celebrar en Zaragoza, organización de la reunión informal ministerial del Consejo de Asuntos Exteriores y de Defensa a celebrar en Toledo).

Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (53 convenios: 5 %) registra unos niveles de actividad convencional inferiores al año anterior, aunque en la misma franja (2022: 6,4 %). A este Ministerio se ha sumado la cartera de consumo, un ámbito donde la actividad convencional solía ser en los últimos tiempos baja. Las dos grandes acciones que se pactan a través de convenios en el ámbito social son básicamente el intercambio de información y financiación. El primer extremo es el objeto de los convenios suscritos para la cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad. En el segundo caso, se inscriben particularmente los convenios con las Comunidades Autónomas de desarrollo de la Ley 39/2006 promoción autonomía personal y atención a dependientes a través de los cuales se articula el nivel acordado entre Estado y la comunidad suscriptora para el año 2023, también contenido subvencional tienen algunos convenios que articulan proyectos con cargo a fondos europeos o que canalizan subvenciones nominativas para asistencia social (estos últimos, en los casos de las Ciudades Autónomas).

Por debajo del 5 % de los convenios se sitúan la mayoría de los ministerios (doce departamentos). Entre menos del 5% y el 2 % Sanidad, Educación, Formación Profesional y Deportes, Economía, Comercio y Empresa, Trabajo y Economía Social, Industria y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sanidad (39 convenios: 3,7 %) es uno de los sectores donde perviven líneas de cooperación convencional con larga trayectoria: se trata de los convenios anuales sobre farmacovigilancia, así como sobre programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas. Más allá de esos “clásicos”, se han suscrito también convenios de contenido subvencional con algunas Comunidades Autónomas para encarar situaciones particulares (así, la atención a la salud mental en la isla de La Palma derivada de la erupción volcánica en 2022), proyectos de investigación específicos con universidades (p. ej. una guía de prescripción de antibióticos veterinarios en pequeños animales con la AEMPS-Universidad Complutense de Madrid), así como encomiendas de gestión del Ministerio en favor de una comunidad (sanidad exterior referida a vacunación internacional en el caso de Andalucía).

Educación, Formación Profesional y Deportes (38 convenios: 3,6 %) ha disminuido el número de convenios respecto al año anterior (2022: 5,4 %). Los pactos más recurrentes en este ámbito son los convenios en materia de cooperación educativa, en particular, sobre realización de prácticas externas, así como los convenios de adhesión al Proyecto Aula del Futuro, cuyo origen se remonta a 2012 en el proyecto Future Classroom Lab de European School-net, el consorcio de Ministerios de Educación Europeos del que España forma parte, para promover uso de tecnologías en el aula metodologías activas en enseñanzas no universitarias.

Economía, Comercio y Empresa (35 convenios: 3,3 %) ha incrementado su actividad convencional (2022: 1,5 %). Los convenios más significativos en este ámbito son los relativos a información estadística y realización de prácticas externas.

Trabajo y Economía Social (31 convenios: 2,9 %) baja ligeramente (2022: 3,9 %) y no presenta novedades respecto a años anteriores. Los convenios más generalizados son aquellos donde se acuerdan acciones de cooperación educativa y la cesión de la aplicación SERPA desarrollada, gestionada y mantenida por dicho Ministerio, como base de datos general de servicios de prevención de riesgos y de vigilancia de la salud donde se recogen datos disponibles en los registros de las Comunidades Autónomas.

Industria y Turismo (29 convenios: 2,7 %) se mantiene en niveles similares al año anterior y con acciones también muy parecidas. Más allá de proyectos singulares con alguna comunidad, los convenios más generalizados son los relativos a la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y el relativo al establecimiento de Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) integrados en la red CIRCE.

Agricultura, Pesca y Alimentación (25 convenios: 2,3 %) experimenta un descenso (2022: 4,2 %). Más allá de algunos convenios para la ejecución de proyectos con alguna Comunidad Autónoma, el convenio más generalizado es el relativo a Estadística e información agraria, ganadera y de pesca de suscripción anual con larga trayectoria temporal.

Con una actividad convencional casi residual, menos del 2 %, se hallan los Ministerios del Transformación Digital y Función Pública, Igualdad, Política Territorial y Memoria Democrática, Vivienda y Agenda Urbana y Juventud e Infancia.

Transformación Digital y Función Pública (18 convenios: 1,7 %) es uno de los nuevos departamentos creados en el tercer gobierno del Sr. Pedro Sánchez que hereda parte de las competencias del anterior Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Entre las líneas de cooperación convencional, prosigue la utilización de la aplicación “Gestión Integrada de Servicios de Registro” (GEISER). Por su parte, Igualdad (12 convenios: 1,1 %) se mantiene en los niveles del año anterior. Entre los

convenios más recurrentes impulsados desde este ministerio destacan los suscritos para la prestación del servicio telefónico de información y atención integral en materia de LGTBIfobia y para la sensibilización y concienciación social contra la violencia de género en el marco de la iniciativa “Empresas por una Sociedad libre de Violencia de Género”. Política Territorial y Memoria Democrática (8 convenios: 0,7 %) disminuye su número de convenios (2022: 1,5 %). En su exigua actividad convencional, las acciones más destacadas son la realización de prácticas externas por parte de los estudiantes universitarios habitualmente en la sede de las delegaciones del gobierno de la correspondiente comunidad.

Vivienda y Agenda Urbana y Juventud e Infancia tienen la actividad convencional más exigua. Vivienda y Agenda Urbana (6 convenios: 0,5 %) ha suscrito unos pocos convenios sobre proyectos expositivos en la Bienal de Arquitectura de Venecia, así como sobre actuaciones singulares de rehabilitación. El Ministerio de Juventud e Infancia, también uno de los nuevos ministerios del último gobierno consta como suscriptor en 2023 de un único instrumento convencional, propiamente una adhesión de la Ciudad Autónoma de Ceuta al convenio para el desarrollo de un sistema de reconocimiento y acreditación del aprendizaje no formal en el ámbito de juventud.

1.2 Dimensiones cualitativas

Los datos empíricos cuantitativos que arroja praxis correspondiente a 2023 proporcionan también reflexiones sobre la calidad formal y material de los convenios verticales suscritos este año.

Con relación a la calidad formal, merece llamar la atención sobre dos extremos relacionados con los sujetos suscriptores: quiénes y cuántas son las partes firmantes. Respecto al primer extremo (quiénes), un año más hay que poner de relieve que en una gran mayoría de convenios las partes no son miembros de gobiernos, sino sector público de la administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, organismos públicos, entidades dependientes de ellos o universidades. Particularmente importante es el número de convenios suscritos con universidades, que se entienden como parte de los convenios a los efectos de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 47). Este hecho unido a que en una misma Comunidad Autónoma puedan radicar varias universidades provoca que el número de convenios sea abultado.

Respecto al segundo extremo (cuántas partes), la actividad convencional es predominantemente bilateral, como se ha apuntado arriba y es habitual en el Estado autonómico. Aunque el 97 % de los convenios verticales se suscriban de forma bilateral, la existencia y el crecimiento de los convenios firmados por el poder central y más de una Comunidad Autónoma debe ser remarcado. Un 2,6 % de los convenios de este año son multilaterales (28 sobre 1045). Aunque ciertamente esta cifra parece exigua, se trata de una multilate-

alidad muy significativa por dos motivos: por un lado, la firma multilateral de un convenio vertical es una rara avis en el Estado autonómico; y, por otro, desde 2020 no solo se está “normalizando” la presencia de este tipo de convenios en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, sino que va al alza (2020:6, 2021: 14, 2022: 23 y 2023:28).

Merece la pena detenerse en esta evolución de la multilateralidad. De estos 28 convenios multilaterales en 2023, la mayoría son firmados a tres bandas entre el poder central y dos Comunidades Autónomas (19). En el resto de los casos, la multilateralidad es más amplia (2 convenios con 3 Comunidades Autónomas, 2 convenios con 4 Comunidades, 2 convenios con 7 Comunidades, 2 convenios con 10 Comunidades y 1 convenio con 14 Comunidades). No hay todavía ningún convenio omnilateral, esto, es firmado por el poder central y todas las Comunidades y Ciudades Autónomas simultáneamente, pero todas ellas (con la única excepción de Melilla) han firmado en alguna ocasión un convenio multilateral con el poder central y al menos otra comunidad más.

Con relación a la calidad material de los convenios, hay que prestar atención a dos extremos: cuál es el contenido de la creciente multilateralidad y cuál es el contenido de la claramente predominante bilateralidad.

Los convenios multilaterales son en su mayoría impulsados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (14 convenios sobre 28). Todos ellos son cursos de formación sobre incapacidad de temporal para médicos asistenciales en modalidad online. Se trata de un tipo de convenio renovado para la edición 2023 y, por tanto, conocido en años anteriores, cuya peculiaridad radica en que tienen un mismo contenido firmado trilateralmente por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (por parte del Ministerio), la Universidad de Alcalá (que computa como Comunidad de Madrid), que oferta el curso, y otra Comunidad Autónoma (2023: Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Castilla y León). En dichos convenios no se compromete financiación por ninguna de las dos partes.

Más allá de esos convenios en materia de incapacidad temporal para médicos, los convenios multilaterales más numerosos son los convenios verticales en materia de investigación (6) donde las partes suscriptoras son universidades y habitualmente se acuerda la participación en proyectos de investigación, organización e impartición de títulos conjuntos de master, o consorcios de infraestructuras científicas habitualmente con una dimensión europea: así, para el desarrollo de proyectos en el ámbito experimental de la física de partículas y nuclear asociado con grandes experimentos en el CERN (CIEMAT-CSIC-Universidades de Sevilla, Politècnica de Catalunya, Huelva, València, Complutense de Madrid), para la participación de España en el Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeas ESFRI EPOS-ERIC (European Plate Observing System) (Universidades de Granada, Ali-

cante, Salamanca y Barcelona), o para la colaboración científico-técnica en computación cuántica, Quantum Machine learnig y educación y difusión con fines científicos del proyecto Quantum Spain que aúna a universidades de siete Comunidades distintas.

Los convenios suscritos por más de la mitad de las Comunidades Autónomas merecen una atención propia. Se trata de dos casos, uno, sobre acción exterior, y, el segundo, sobre cooperación educativa con la creación de un órgano colegiado. Ambos supuestos son continuidad de acciones multilaterales previas. Prueba de la relevancia política que se da estos convenios es que son firmados por consejeros autonómicos, e, incluso, por un ministro (en el segundo caso), algo poco habitual en el panorama convencional de los últimos años.

El convenio sobre actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria (2023-2026) firmado por 10 Comunidades (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares y Castilla y León) sustituye a un convenio previo y da continuidad a un convenio de 2015 para la programación conjunta en materia de acción humanitaria, suscrito entre la Agencia España de Cooperación Internacional para el Desarrollo y diferentes Comunidades. Este convenio significó un avance en este esfuerzo de la coherencia de políticas en este ámbito que tiene continuidad con el instrumento firmado en 2023.

Por su parte, el convenio para la creación, organización y funcionamiento del órgano colegiado Red de Información Educativa (REDINED) firmado por la ministra de Educación y los consejeros del ramo de 11 Comunidades (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Canarias, Foral de Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) adecuada REDINED a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, creada inicialmente en 1985, y mantener la Red con la información bibliográfica, en materia educativa, (investigaciones, innovaciones, ponencias, artículos de revistas y demás recursos) producida en el Ministerio de Educación y Formación profesional y en cada una de las Comunidades suscriptoras.

Más allá de la novedad que representan en el Estado autonómico los convenios multilaterales entre el poder central y las Comunidades centrales, el 97 % de los instrumentos convencionales son entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Que los convenios son una técnica de colaboración versátil que, al albur de la autonomía de la voluntad de las partes, permiten cerrar acuerdos sobre materias muy diversas es bien conocido en la praxis convencional. El año 2023 da buena cuenta de ello con una gran variedad de acciones que van desde el intercambio de información, cesión de locales, encomiendas de gestión o subvenciones de diverso cariz.

Tres aspectos llaman la atención. Primero, la aparición y consolidación de los convenios sobre prácticas externas donde normalmente el Estado permite

la realización de dichas prácticas a estudiantes normalmente universitarios en dependencias de sus ministerios o delegaciones del gobierno en la comunidad. Dichos convenios han aparecido en el panorama convencional hace unos pocos años, pero la praxis confirma su consolidación. No hay compromisos financieros. Y, con ellos, prácticamente no hay sector donde no estén presentes.

Segundo, habitualmente el ámbito más propicio para la actividad convencional han sido los ámbitos donde hay una concurrencia de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, cada vez hay más sectores de la actividad convencional donde el Estado tiene competencias exclusivas, como sucede claramente, en el caso de interior o defensa. En muchos convenios verticales no hay ya compromisos financieros, ni tienen un contenido subvencional, de modo que contenidos como el intercambio de información, formas de auxilio administrativo o la realización de prácticas externas amplían los sectores de la cooperación convencional.

Tercero, los convenios verticales han sido también muy frecuentes en otros tiempos no solo en ámbito de concurrencia de títulos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, sino también en competencias exclusivas de las Comunidades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado podía usar su poder de gasto también en esos ámbitos y los convenios ha sido uno de los instrumentos en el proceso de territorialización de créditos estatales.

El contenido subvencional de los convenios no es ya el contenido principal, si bien un buen número de convenios comportan compromisos financieros de ese cariz. Tras la crisis sanitaria del Covid-19, los convenios verticales han vuelto a emerger como instrumento de cariz subvencional para la ejecución y financiación de actuaciones en el marco de los fondos Next-Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En el año 2023, esos convenios (muchas veces adendas) se localizan sobre todo en materia de investigación (actividades I+D), servicios sociales, inclusión social, transportes o industria y turismo.

2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

2.1 Dimensiones cuantitativas

Los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados al amparo del art. 145 CE en las Cortes Generales durante el año 2023 ascienden a cinco convenios de colaboración:

- convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León en materia de asistencia sanitaria,
- convenio de colaboración en materia sanitaria entre Aragón y la Comunidad Foral de Navarra,

- adenda al convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia,
- convenio específico de colaboración transfronteriza entre el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Cultura y Política Lingüística, el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, a través del Departamento de Memoria y Convivencia, Acción Exterior y euskera y Euskararen Erakunde Publikoa (Oficina Pública de la Lengua Vasca) para el desarrollo del proyecto Udalekuak (colonias de verano con participación de estudiantes de los territorios de Iparralde, Navarra y el País Vasco para fomentar el uso del euskera) en el periodo 2023-2024, y
- convenio para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, el País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y las Diputaciones Forales.

Dado que la fuente de referencia de las dimensiones cuantitativas de los convenios interautonómicos es parlamentaria en atención a su tramitación en las Cortes, en particular en el Senado, en el año 2023, algunos de estos convenios iniciaron su tramitación en la XIV Legislatura, pero su expediente se ha concluido en el siguiente periodo. Por territorios, seis Comunidades son parte de un convenio con otra Comunidad Autónoma (Comunidad de Madrid, Castilla y León, Aragón, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Canarias). Por sectores, los convenios más recurrentes son sobre asistencia sanitaria seguidos de convenios en materia de transportes, lengua y menores inmigrantes.

Dichos datos no incluyen los protocolos de colaboración entre Comunidades, declaraciones de intenciones que posiblemente se han convertido en un tipo de pacto muy difundido de cooperación entre Comunidades. Al tratarse de un instrumento no previsto por el art. 145.2 CE, no precisan ni tan solo se comunicados a las Cortes, de modo que no hay datos de tramitación en el Senado.

2.2 Dimensiones cualitativas

Sobre la valoración cualitativa de la actividad convencional interautonómica en 2023 pocas novedades son remarcables, tanto con relación a la calidad formal, como a su calidad material.

Respecto al primer extremo (calidad formal), todos esos convenios se han formalizado bilateralmente. No hay, pues, convenios multilaterales entre Comunidades Autónomas en 2023. Además, la praxis confirma que la mayoría de los convenios se formalizan entre Comunidades limítrofes: 5 de los 6 conve-

nios en 2023 se firman entre territorios vecinos. Una excepción es el convenio entre dos territorios no limítrofes, el País Vasco y Canarias, sobre menores inmigrantes donde se ha acordado el traslado de 18 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de Canarias al País Vasco. Cabe destacar que este convenio ha tenido una tramitación procedimental diversa del resto.

Desde hace más de veinte años, los convenios horizontales se tramitan en el Senado sin reparo. Una iniciativa de un senador de Vox pidió recalificar el texto como acuerdo de cooperación, un tipo de pacto que prevé la Constitución junto a los convenios de colaboración pero que precisa la preceptiva autorización del Senado, en lugar de la mera comunicación de un convenio. La razón alegada fue la afectación de competencias exclusivas del Estado. La votación final en la Comisión General de las Comunidades Autónomas entendió que no era necesaria dicha autorización y siguió la tramitación como convenio de colaboración.

Respecto al objeto de los convenios horizontales (calidad material), la praxis de 2023 refuerza la idea de que la cooperación convencional horizontal se percibe por las Comunidades Autónomas como un instrumento para resolver problemas sobre todo entre territorios colindantes. No se percibe como instrumento espacios cooperación más amplio, tanto desde el punto de vista de quien los suscribe, como desde el punto de vista de su objeto.

Una excepción es el convenio entre dos territorios no limítrofes, el País Vasco y Canarias, sobre menores inmigrantes, donde se ha acordado el traslado de 18 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de Canarias al País Vasco ante la situación migratoria que vive el archipiélago. Un protocolo con un contenido similar se firmó el pasado año entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta. Menores no acompañados se convierte así en un nuevo espacio de cooperación convencional entre Comunidades, si bien los pactos firmados pretenden resolver un problema coyuntural (de momento), cuya continuidad temporal como espacio cooperativo deberá confirmarse con nuevos convenios.

En el resto de los casos, el contenido de los convenios interautonómicos tramitados en 2023 en el Senado representa una consolidación de ámbitos de cooperación entre Comunidades conocidos e implantados en el Estado autonómico, como son la asistencia sanitaria, así como los títulos de transporte, ambos en zonas limítrofes. Se trata de casos de autonomismo cooperativo horizontal con incidencia directa en la prestación al ciudadano. Un ámbito de cooperación convencional largamente asentado en el Estado autonómico es también la lengua propia. La lengua como hecho diferencial es un campo fructífero para la suscripción de convenios como el firmado en 2023, entre el País Vasco y Navarra, que incluye también a la Oficina Pública de la Lengua Vasca en el País vasco francés, en materia de euskera. Dicho convenio se inscribe en la línea de cooperación a tres bandas entre dichas partes para el impulso de la lengua vasca.

1. Introducción

En lo que atañe a la situación del gobierno local en España, el año 2023 ha estado marcado por dos hechos relevantes. En primer lugar, las elecciones locales que tuvieron lugar el 28 de mayo y, en segundo lugar, la reforma “urgente” de la Ley de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) introducida por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

El primero de estos acontecimientos debe ser destacado no sólo porque ha propiciado un interés renovado por las cuestiones vinculadas al principio democrático como elemento fundamental de la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales¹, sino también porque las elecciones locales se han celebrado en un contexto político más general, que les ha atribuido una singular significación. Así, el hecho de que, en 12 Comunidades Autónomas su celebración haya tenido lugar el mismo día que las elecciones autonómicas ha contribuido, aún más, a que los resultados de las elecciones locales – junto a las autonómicas –, hayan sido leídos también en clave estatal. Lectura que, como se recordará, condujo al presidente del Gobierno a disolver anticipadamente las Cortes y convocar elecciones generales.

El segundo acontecimiento señalado del año 2023 lo constituye, como se ha dicho, la reforma de la LBRL operada por el mencionado Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Se trata, como veremos seguidamente, de una norma con un contenido muy diverso – *tutti frutti*, como se le ha llamado –. Por una parte, recupera algunas propuestas de reforma de la LBRL anteriores pero que no se llegaron a aprobar por el final precipitado de la anterior legislatura y que, tal como se indica en su Exposición de Motivos, resultaban imprescindibles para alcanzar los hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PNRTR) y, de este modo, poder obtener los Fondos Europeos *Next Generation*. Pero esta reforma de la LBRL sirve también para incorporar nuevas previsiones legales, derivadas de los pactos de legislatura.

¹ En este sentido, puede verse el número monográfico “Elecciones, Democracia y Gobiernos Locales” publicado en el *Anuario de Gobierno Local* 2023.

2. La reforma de la legislación básica de régimen local por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre

Ciertamente, resulta complejo resumir en pocas líneas la amplitud de la reforma que introduce el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre², y que afecta, en mayor o menor medida, a todos los elementos constitutivos del municipio: el territorio, la población, la organización y las competencias³. Teniendo en cuenta, además, que, de acuerdo con su Disposición final séptima, todo este contenido se dicta con carácter básico, al amparo del art. 149.1.18. de la Constitución.

Así, muy resumidamente, podemos señalar que, por ejemplo, se modifica el art. 13.2 LBRL para reducir el umbral de población necesario para la creación de nuevos municipios. De esta manera, se flexibilizan mínimamente los requisitos que había introducido previamente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) para la constitución de nuevos municipios, permitiéndose ahora que éstos se puedan crear “sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles [...]”⁴.

En segundo lugar, el Real Decreto-ley incorpora la modificación del padrón municipal de habitantes. Las modificaciones son también de diversa relevancia: situación de los extranjeros sin autorización de residencia de larga duración; en los datos obligatorios, el domicilio habitual debe incluir la “especificación de la referencia catastral”; entre los datos no obligatorios, la posibilidad de designación de personas que puedan representar a cada vecino ante la administración municipal a efectos padronales, etc. Pero, sobre todo, la mayor incidencia se encuentra en la gestión del padrón.

Primero, porque, al regular las autoridades locales competentes, se prevé que pueden ser las Diputaciones provinciales “o entidades equivalentes” – expresión en la línea de lo ya previsto por la Disposición adicional tercera de

2 Para un análisis más detallado nos remitimos a Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2024): “La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local* 2023, p. 11-40.

3 Asimismo, se afecta también a la materia de haciendas locales, por cuanto el Libro Cuarto del Real Decreto-ley 6/2023, titulado “Modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo”, contiene diversas modificaciones que inciden en el régimen de las exenciones en impuestos locales tan significativos como el IBI y el de Plusvalía.

4 Esta modificación legal encuentra directamente su origen en el en el pacto suscrito entre el PSOE y EAJ-PNV para permitir la investidura del actual presidente del Gobierno; en el que, además, se explicita que el acuerdo pretende dar respuesta a un supuesto muy concreto: la segregación del barrio de Usansolo, de 4.600 habitantes, frente al municipio vasco de Galdakano. Véase el Acuerdo PSOE-EAJ-PNV [En línea], Madrid, 2023, p. 4.

<<https://estaticos-cdn.epe.es/epi/public/content/file/original/2023/1110/12/acuerdo-psoe-eaj-pnv-10-11-23-pdf.pdf>> [Consulta: 2 de febrero de 2024].

la LRSAL –. Pero también porque se modifica la Disposición adicional séptima de la LBRL, de cara a agilizar la comunicación de datos de extranjeros entre Dirección General de la Policía y el Instituto Nacional de Estadística.

Y, en tercer lugar, con el objetivo de acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, se incorpora un nuevo art. 70 *quater* a la LBRL, en el que se prevé que las entidades locales deberán adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información. Para ello, deberán elaborar planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y de las empresas a los servicios públicos, y se establece la obligación de crear y mantener un portal de internet destinado a promover la digitalización progresiva de los servicios públicos.

Ahora bien, sin perjuicio de las consideraciones anteriores, las modificaciones más relevantes que introduce el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, en materia de régimen local se encuentran en el ámbito de las competencias y servicios públicos municipales, donde se incorpora una referencia expresa al principio de diferenciación y se introducen mecanismos de gestión colaborativa, pensados especialmente para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

2.1. *El principio de diferenciación*

De acuerdo con su Preámbulo, uno de los objetivos del Real Decreto-ley 6/2023 consiste en atender las necesidades de los municipios con menor capacidad de gestión. De ahí que una de sus principales novedades consista en adicionar un nuevo apartado al art. 25 de la LBRL, en el que se afirma lo siguiente:

«6. Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, *de acuerdo con el principio de diferenciación*, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.»

Aunque el art. 2.1 LBRL, al referirse a la autonomía local, alude a la capacidad de gestión como uno de los criterios a tener en cuenta por el legislador estatal o autonómico para atribuir competencias a los municipios, lo cierto es que la formulación del *principio de diferenciación*, como tal, no estaba explícita en la LBRL⁵. Por lo que, con este nuevo reconocimiento legal expreso se refuerza la exigencia de este principio, en tanto que no se configura como

⁵ A diferencia de la LBRL, otras normas autonómicas sí que habían ya recogido de forma expresa, incluso con una formulación más amplia, el principio de diferenciación. Sirva como ejemplo el art. 88 del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

un elemento valorativo abstracto, sino que, de forma mucho más concreta, requiere que la parte expositiva o la memoria de la ley (estatal o autonómica) que atribuya una determinada competencia al municipio valore específicamente la capacidad de gestión de la entidad local que deberá ejercerla.

No obstante, el principio de diferenciación no debiere circunscribir su alcance solamente a la atribución diversificada de competencias a los municipios según su capacidad de gestión. Por un lado, porque es posible tomar en consideración otras características (como las geográficas, las demográficas, las funcionales, las organizativas o de dimensión). Y, por el otro, porque existen otros muy diversos aspectos de su régimen jurídico, organización y funcionamiento de los municipios susceptibles de ser tratados también de manera diferenciada (desde las exigencias del régimen contractual, de las subvenciones o incluso del procedimiento normativo, hasta las formas de organización y prestación de los servicios públicos). Pues bien, el propio Real Decreto-ley 6/2023 abre la puerta a la introducción de algunas novedades en este sentido.

2.2. *Sistemas de gestión colaborativa*

Un segundo elemento a destacar consiste en la modificación del art. 28 de la LBRL, al efecto de permitir, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, la posibilidad de introducir sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios.

Como es fácil de ver, el legislador reformador se enfrenta aquí al atávico problema del régimen local español, el infra-municipalismo. Si bien es cierto que, lejos de lo que se entiende por municipio de escasa población, la reforma fija el umbral para la aplicación de estas medidas en los 20.000 habitantes. De modo que no nos encontramos ante una medida dirigida solamente a superar las ineficiencias del infra-municipalismo, sino ante una estrategia de mayor alcance, de cara a la adecuación de la organización territorial local a las distintas realidades municipales presentes en las diversas CCAA. En este sentido, este precepto viene a complementar lo antes señalado sobre el principio de diferenciación.

No obstante, son varias las dudas que puede plantear la aplicación de este nuevo precepto. En primer lugar, porque el nuevo art. 28 LBRL contiene una fórmula habilitante impersonal -“podrán establecerse”- que inmediatamente conmina a preguntarse por quién es el sujeto que resulta habilitado por dicho precepto para establecer el régimen especial, si el Estado o las CCAA.

Lo más coherente es que sean las CCAA las llamadas a intervenir. Por un lado, porque así lo decía expresamente el borrador de Anteproyecto de Ley de Ampliación de la Autonomía Local y de aprobación del Estatuto Básico de Municipios de Menor Población, elaborado en el año 2021 y del que trae

causa esta medida. Pero, por el otro, porque el art. 30 LBRL, que no se ha modificado, dispone que “las leyes sobre régimen local de las CCAA en el marco de lo establecido en esta ley podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural”, etc.

Si esto es así, parece que el precepto requiere una doble actividad normativa de las CCAA. Por un lado, para establecer – regular – los sistemas de gestión colaborativa (su contenido, sus instrumentos, su régimen jurídico, etc). Y, por otro, para regular el procedimiento de aplicación efectiva de ese régimen especial a un caso concreto. Este procedimiento deberá prever, en todo caso, la conformidad del municipio afectado y el informe de las demás administraciones interesadas.

Y, en segundo lugar, podemos preguntarnos también acerca del contenido de este régimen de “gestión colaborativa”. Ciertamente, esta denominación y su finalidad específica, parecen referirse a medidas con incidencia en el gasto público, ya sea por la vía del ahorro, ya sea por la vía de financiación extra-municipal. Pero las posibilidades abiertas son mayores. Así, al hablar de medidas de “racionalización organizativa y de funcionamiento” (art. 28 LBRL), nos hallamos ante soluciones de diferenciación no competencial. Así, como apuntábamos, ello debiera tener traducción, por un lado, en la modulación o simplificación de procedimientos referidos a la actividad normativa, contratación, subvenciones, etc., lo que afectaría a normas básicas de competencia estatal: un nuevo ámbito de interrelación entre normativa básica general y normativa especial, posiblemente autonómica, de no fácil encaje.

Por otro lado, se habla específicamente de garantía de la prestación de los servicios mínimos obligatorios “mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas”. Este es uno de los puntos centrales de la reforma, donde el papel de las diputaciones y, en su caso, de los consejos comarcales será fundamental. Asimismo, las técnicas por implementar pueden ser de diversa naturaleza: desde las de asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica a las encomiendas de gestión, desde los convenios y los consorcios hasta las mancomunidades.

2.3. Los derechos históricos de Cataluña y el régimen local

Al margen de las consideraciones anteriores, que tienen un alcance general, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, introduce dos modificaciones específicas en relación, respectivamente, al País Vasco y a Cataluña.

La primera de ellas afecta al apartado 7 de la Disposición adicional segunda LBRL, que lleva por título “Régimen foral vasco”, y consiste en suprimir la referencia al “art. 92 bis y concordantes” de la LBRL, al aludir a la normativa básica reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y a las facultades previstas en dicho artículo respecto a los funcionarios de habilitación nacional que son asumidas por el

País Vasco⁶. La intención clara es, pues, la de suprimir referencias que puedan significar un límite a las competencias autonómicas.

La segunda modificación, tal vez de mayor calado, consiste en añadir a la LBRL una nueva Disposición adicional decimoséptima, que lleva por título “Derechos históricos de Cataluña”, y dice así:

“Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el art. 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

A pesar de que una disposición con este contenido merece un análisis mucho más detallado⁷, de entrada podemos afirmar que, con independencia de sus efectos jurídicos reales, esta disposición aporta una importante carga política y simbólica. Por primera vez aparece en la legislación básica estatal de carácter general una regla específica para Cataluña, una disposición “con nombre y apellidos”.

Por lo demás, tal y como se ha afirmado por la doctrina, parece que el propósito de esta nueva disposición adicional se encuentra en limitar el alcance de las bases estatales en materia de régimen local en Cataluña⁸. Y es que, de acuerdo con el tenor literal de este nuevo precepto, las previsiones de la LBRL deberían aplicarse de conformidad con las peculiaridades del sistema institucional propio de Cataluña y respetando las competencias exclusivas de la Generalidad en esta materia.

Por tanto, la nueva Disposición Adicional contribuiría a reforzar el papel del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la medida en que, a diferencia de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 31/2010, de 28 de junio (FJ. 100), puede entenderse que la propia LBRL autoriza a que la legislación de régimen local catalana, en aquellas cuestiones vinculadas directamente a su sistema institucional o respecto de las materias donde se dispone de competencia exclusiva, pueda desplazar – que no derogar – la regulación básica estatal.

6 Esta disposición, en la redacción incorporada por la LRSAL, había sido modificada por la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que ha sido recientemente declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/2024, de 23 de abril.

7 De nuevo, para un análisis más extenso nos remitimos a Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2024): “La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña”, *Op. Cit.*, p. 11-40.

8 En este sentido, Velasco Caballero, F. (2024): “Reformas urgentes en la LBRL y un nuevo régimen local para Cataluña”, Instituto de Derecho Local [blog] 17/01/2024. Disponible en:

<https://www.idluam.org/blog/reformas-urgentes-en-la-lbrrl-y-un-nuevo-regimen-local-para-cataluna/>

En este punto, debe tenerse en cuenta que esta opción legislativa, que consiste en habilitar que la legislación autonómica pueda desplazar las normas básicas estatales, no es absolutamente nueva en nuestro ordenamiento jurídico. Sin ir más lejos, esta posibilidad se prevé ya en relación con la ciudad de Barcelona, donde la Disposición Adicional Sexta de la LBRL prevé la inaplicación de parte de sus preceptos básicos en materia organizativa; o también en la ya mencionada Disposición adicional tercera de la LRSAL.

De todas formas, hay que tener en cuenta que esta nueva Disposición adicional decimoséptima tiene un ámbito de aplicación limitado, ya que se refiere únicamente a la interpretación de la LBRL, pero no a otras normas administrativas. En consecuencia, la nueva referencia a los derechos históricos de Cataluña contenida en la LBRL no debe entenderse como un título competencial general, en el sentido de la Disposición adicional primera de la Constitución, que habilite una mayor capacidad normativa en esta Comunidad Autónoma, sino únicamente como un criterio legal para la interpretación y aplicación de la LBRL.

3. Otras novedades legislativas y jurisprudenciales

Lógicamente, más allá del Real Decreto-ley que acabamos de analizar, la actividad legislativa estatal y autonómica con específica incidencia en el ámbito local durante el año 2023 ha sido amplia y variada. Basta ofrecer ahora una rápida selección a título meramente ejemplificativo e informativo.

- Ley del País Vasco 1/2023, 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, que, entre otros aspectos, refuerza la potestad sancionadora de los entes locales. En su propia Exposición de Motivos indica que cabe destacar la potestad sancionadora de las entidades locales, tanto para el ejercicio de la potestad sancionadora otorgada en la normativa sectorial específica como para la imposición de sanciones por incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones establecidas en las correspondientes ordenanzas, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Así, se abre la posibilidad de aprobar ordenanzas propias que regulen dicha potestad sancionadora de las entidades locales, equiparándolas con el resto de las instituciones.
- Ley de la Comunidad Valenciana 5/2023, 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial. Esta norma incluye medidas diversas: desde la planificación estratégica de las políticas contra el despoblamiento, a un fondo de financiación a los municipios en despoblación, pasando por fórmulas de participación de la ciudadanía y de colaboración interinstitucional hasta medidas para garantizar el acceso a los servicios públicos y para la igualdad de derechos y oportunidades.

- Ley 6/2023, de 7 de julio, de policías locales de Andalucía, con el objetivo de mejorar la coordinación y la identidad de las policías locales, respetando las características y responsabilidades específicas de cada cuerpo de policía municipal.
- Ley 6/2023, de 6 de marzo, por la que se aprueban las normas reguladoras de áreas municipales de impulso comercial (AMIC) de las Illes Balears. Esta Ley tiene por objeto regular la creación y el funcionamiento, mediante la colaboración público-privada, de las Áreas Municipales de Impulso Comercial -los conocidos BID- orientadas hacia la dinamización y la cohesión sociales, la diversificación productiva, el desarrollo económico sostenible e inclusivo, la modernización del tejido comercial, el equilibrio de los flujos demográficos y las actividades en suelo urbano, así como el abastecimiento de bienes y servicios en condiciones competitivas para la ciudadanía y el logro de los objetivos de transición energética y lucha contra el cambio climático en cada municipio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, sin perjuicio de las anteriores referencias, sin duda uno de los temas que, durante este 2023, ha centrado la actuación de nuestros gobiernos locales ha sido la vivienda. Y es que, como es sabido, la dificultad para acceder a una vivienda asequible se está convirtiendo en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y en un elemento de tensión de nuestro Estado del Bienestar.

En este sentido, son varias las actuaciones normativas que podemos encontrar en este ámbito. La primera tiene origen en la aprobación de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDH), cuyo objeto es regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de los derechos constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute en condiciones asequibles (art. 1 LDH).

Entre las previsiones de la Ley interesa destacar especialmente la incorporación al ordenamiento estatal de un nuevo concepto jurídico: las *zonas de mercado residencial tensionado*⁹. En estos casos, cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubieran sido alquilados como vivienda habitual en los últimos cinco años, se establece una limitación en el precio del alquiler, que no podrá superar el límite máximo establecido conforme al nuevo sistema de índice de precios de referencia previsto en la Ley (Disposición Final Primera, apartado 3, de la LDH, que modifica la Ley

⁹ En el caso de Cataluña, la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, ya había previsto esta figura como mecanismo para limitar las rentas que se podían percibir de los contratos de arrendamiento suscritos en estas zonas. Si bien, hay que recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/2022, de 10 de marzo, declaró la nulidad de algunos de sus preceptos.

29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos)¹⁰.

Siguiendo con el tema de la vivienda, simplemente añadir que otras CCAA también han aprobado otras iniciativas en esta materia. Por ejemplo, en Catalunya se han aprobado leyes que tienen por objeto hacer frente a dos fenómenos con un efecto directo sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, así como sobre las competencias municipales al respecto: la ocupación de inmuebles (Ley 1/2023, de 15 de febrero, que modifica la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y el libro quinto del Código Civil de Cataluña) y el incremento de los pisos turísticos (Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico).

Finalmente, en el ámbito jurisprudencial debemos referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 124/2023 (así como la Sentencia núm. 143/2023, que prácticamente es una reproducción de la primera) sobre el alcance de las facultades de coordinación de la Generalitat valenciana sobre las diputaciones provinciales.

Muy resumidamente, la problemática deriva del hecho que la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, declaraba como de interés general de la Comunitat Valenciana las funciones de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales a los municipios. De ahí que se imponga la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del Fondo de Cooperación Municipal que crea la propia Ley – en sustitución de un fondo similar, creado en 2010, pero que, por ser voluntario, se había revelado disfuncional –.

El modo de proceder de la Sentencia núm. 124/2023 sigue siendo el de compilar ampliamente y sistematizar su propia doctrina acerca del significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, así como sobre la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales, para aplicarla luego al caso juzgado. En otras ocasiones ya hemos criticado este modo de proceder del Tribunal, bebiendo compulsivamente agua de su propia fuente¹¹, para llegar a la reducción de la “participación en la gestión de sus intereses” que garantiza la autonomía local a una participación meramente orgánica o procedimental – que es minoritaria y en un órgano no decisorio – y no a la dotación de competencias propias que incluyan potesta-

¹⁰ La aplicación de esta Ley ha comenzado a generar ya polémica por su efecto en el mercado inmobiliario de alquileres, por las reclamaciones competenciales de algunas CCAA y por la débil posición financiera de los municipios para ejecutar políticas propias de vivienda social.

¹¹ De hecho, algunas de estas objeciones son también señaladas por los dos votos particulares que merece la citada Sentencia 124/2023 en los que se pone de manifiesto, además, la improcedencia del método de aplicación de la doctrina del propio Tribunal, puesto que la ley analizada “no tiene nada que ver con las cuestiones enjuiciadas en las sentencias precedentes de este Tribunal en las que la presente sentencia pretende apoyarse”.

des resolutorias. Y hemos criticado también el criterio de que no se vulnera la autonomía local mientras no se “agote, anule o haga desaparecer” la competencia nuclear, bastando que haya “algo de participación”¹².

Además, llama la atención que, en este caso, el Tribunal acude a la praxis llevada a cabo con posterioridad a la Ley impugnada – en particular, los planes de financiación aprobados por el Gobierno valenciano en los años 2022 y 2023- como un medio de tranquilizar la conciencia al comprobar que “la realidad demuestra que estos límites han sido respetados” (FJ. 8) al no comprometer dichos planes más del 5% de los presupuestos de las diputaciones. Pero claro, con esta manera de argumentar lo que se hace es declinar el juicio sobre la norma en favor del juicio sobre su aplicación; y además, no se puede tener en cuenta que otras leyes distintas ya habían comprometido otro porcentaje de los presupuestos, y *cosí via dicendo* hasta saber cuántos granos hacen un montón.

Asimismo, es de objetar que el Tribunal traslade al problema estudiado, la coordinación de las diputaciones provinciales por la Comunidad Autónoma, doctrina anterior suya dictada en relación con la coordinación de los servicios municipales por las diputaciones. En este último caso se trata de las relaciones internas entre dos niveles dentro de un mismo sistema organizativo territorial, el sistema local, que obedece a una misma y única fuente de legitimación democrática, la surgida de las elecciones locales, donde la coordinación provincial no deja de tener una cierta componente, valga la expresión, de “autocoordinación”. En el otro supuesto, nos hallamos en una relación entre sistemas político-administrativos de distinta legitimación. Hay que ser cuidadosos en procurar que una dinámica de mayor “interiorización” del régimen local en el ámbito autonómico no derive en el riesgo de que por la vía de la coordinación se vaya a derivar, como ya se ha denunciado, hacia una subordinación institucional de la provincia a la Comunidad Autónoma¹³.

12 En este sentido, por ejemplo, Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2021): “El Gobierno local en 2020, un año para olvidar”, *Anuario del Gobierno Local* 2020, pp. 44.

13 En este sentido, puede verse la crítica de Zafra Víctor, M. (2024): “La provincia: Administración periférica de la Comunidad Autónoma antes que entidad local constitucionalmente garantizada: STC 124/2023”, *Acento local* [blog] 15/12/2023. Disponible en:

<https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-provincia-administracion-periferica-de-la-comunidad-autonoma-antes-que-entidad-local-constitucionalmente-garantizada-stc-124-2023/>

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: NOTAS PARA LA NUEVA LEGISLATURA

J. Loscos (UCM – GMPT)
J. Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)
J.M. Tránchez (UNED)

1. Introducción

La economía española en el año 2023 se ha caracterizado por un funcionamiento razonablemente bueno, en un contexto, el global y especialmente el europeo, marcado por una cierta atonía y la incertidumbre generada por la gravedad de los conflictos armados y las tensiones inflacionistas, además de la presencia, como telón de fondo, de los grandes cambios estructurales, asociados al riesgo climático y la intensa innovación tecnológica.

Los indicadores clásicos de la economía muestran una evolución sensiblemente mejor que los correspondientes a los países europeos de mayor peso. El PIB registró en 2023 un incremento interanual del 2,5%, por encima de las expectativas iniciales (1,6%) y, desde luego, por encima del indicador de crecimiento medio de la UE (0,4%) (Banco de España, 2024a, p. 36). El aumento observado se relaciona con el incremento del consumo privado y público y la elevación de las exportaciones de servicios. Los datos, en todo caso, parecen confirmar el creciente proceso de terciarización de nuestra economía.

La inflación, como ha ocurrido en la mayoría de los países del mundo, ha tendido a moderar su crecimiento, alcanzando una tasa interanual del 3,1% (INE, 2024a),¹ en gran medida como consecuencia del abaratamiento relativo de los productos energéticos y, también, de la aplicación de una política monetaria restrictiva. Por otro lado, se mantuvo la senda de aumento del empleo: en 2023 se crearon 783.000 puestos de trabajo, hasta alcanzar un máximo histórico de más de 21 millones de personas ocupadas.² La tasa de desempleo, por su parte, siguió disminuyendo hasta el 11,8% (con todo, aún casi el doble de la tasa media europea).³

¹ La inflación subyacente se redujo considerablemente, aunque se situaba todavía en un 3,8% al final de 2023. Al cierre de este trabajo, se ha reducido al 2,9%, por debajo del índice general, que repunta ligeramente (3,3%) tras la desaparición en 2024 de algunas de las medidas fiscales de apoyo establecidas en los años anteriores (INE, 2024b).

² INE (2024c) y Banco de España (2024a, p. 183).

³ Como contrapunto al crecimiento del empleo, se produjo un nuevo descenso de la produc-

Adicionalmente, el saldo de la balanza por cuenta corriente alcanzó un claro superávit al final de 2023, ante la atonía de las importaciones y el aumento de las exportaciones, lo que permitió una significativa disminución del endeudamiento exterior, en gran medida como resultado de la nueva e importante expansión del turismo, el sector económico español con mayor capacidad para la generación del PIB.⁴

Por lo que se refiere a los datos de desigualdad, la información contenida en la base de datos de Eurostat sigue mostrando indicadores negativos en España en comparación con el resto de los países de la UE. El índice de Gini en 2022, aun mejorando el dato del año anterior (de 33 a 32 puntos), superaba en 2,5 puntos el valor de la media de la Unión (29,6). Algo similar ocurría con los indicadores de distancia entre los cuantiles superiores e inferiores de la distribución, o con los indicadores de pobreza.⁵

Por último, las cuentas públicas mantuvieron su buena tendencia de evolución, con una disminución del déficit acorde a lo esperado, hasta el 3,6% del PIB al final de 2023, muy próximo a la media de la Unión (3,5%) y, siguiendo el comportamiento de los dos ejercicios precedentes, un descenso de la deuda pública, hasta el 107,7% del PIB (aún, sin embargo, muy superior al valor medio de la Unión, del 81,7%)⁶. El crecimiento del consumo público y de las prestaciones sociales ha ido acompañado de un aumento de los ingresos públicos y de la retirada de una parte significativa de los incentivos asociados a la pandemia, lo que ha implicado, según el Banco de España, una política fiscal de tono restrictivo.

tividad aparente del trabajo. Además, a pesar de la disminución de la tasa de desempleo, se ha observado un cierto tensionamiento del empleo en algunos sectores y ocupaciones (Banco de España, 2024a, p. 73). Como señalábamos en el anterior *Informe*, los buenos resultados del mercado de trabajo deben relacionarse con el crecimiento de la actividad económica, la reforma laboral y otras medidas de apoyo a la situación de los trabajadores y de protección a las empresas, implementadas en la pasada legislatura, a las que habría de añadirse el efecto positivo de la inmigración.

4 Cfr. Banco de España (2024a, p. 77).

5 Los datos de Eurostat sobre desigualdad, basados en las encuestas armonizadas de Condiciones de Vida, dadas sus características, se ofrecen con un año de retraso respecto a otros indicadores. En el caso del indicador de distancia entre la renta del quintil superior de la distribución y el inferior, su valor en 2022 era de 5,63 puntos, casi un punto superior a la media de la UE-27. Algo similar ocurre con los datos de riesgo de pobreza y del indicador AROPE (población en riesgo de pobreza y exclusión social). Los valores de España se encuentran cerca de los correspondientes a los países con mayores dificultades en este ámbito, como Bulgaria, Rumanía o los bálticos. Cfr. Salido y Ruiz-Huerta (*dirs.*) (2024): *VI Informe sobre la Desigualdad en España* (Madrid: Fundación Alternativas, 2024), que presta una atención especial a los problemas de la distribución territorial de la renta.

6 Cfr. EUROSTAT (2024). Según las estimaciones disponibles, el déficit estructural en España se mantiene en niveles elevados. Por otro lado, la AIReF (2024), en su *Informe sobre los Presupuestos iniciales de las administraciones públicas*, advierte de las dificultades para rebajar las cifras de déficit y endeudamiento, así como de la previsible superación del tope establecido para el gasto primario por las nuevas reglas fiscales de la UE.

Pero más allá de los datos coyunturales, la economía española debe hacer frente a una serie de retos de carácter estructural para poder garantizar un cierto nivel de bienestar a los ciudadanos a lo largo de los próximos años. Entre otros, deben mencionarse la estrategia contra el cambio climático; el envejecimiento de la población y la orientación de las políticas natalistas y de acogida e integración de la población inmigrante; la necesidad de estimular la inversión productiva (especialmente en activos intangibles) y el tamaño de las empresas, para incrementar la productividad e intentar cerrar la brecha respecto a los países de la Unión Monetaria Europea; la apuesta decidida por el aumento del capital humano del país y por reducir los niveles actuales de desigualdad y pobreza; el ajuste de las cuentas públicas y la necesidad de limitar el déficit estructural ante la recuperación de las reglas fiscales en la Unión Europea y, en lista no cerrada, la reforma de la financiación autonómica y la revisión en profundidad, en clave federal, del modelo descentralizado español.

De cara al futuro inmediato, hay dos cuestiones que afectan de manera clara a la economía española y a la sociedad. La primera se refiere a la necesidad del aprovechamiento máximo, la finalización y la evaluación del Programa *Next Generation* de la UE, materializado a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En palabras del Banco de España (2024a) se trata de “*una palanca única para el desarrollo de la estrategia de reformas estructurales, mediante una selección rigurosa de los proyectos de inversión financiados con cargo a los mismos*”. La segunda es el problema de la vivienda, que ha venido a convertirse en una cuestión de gran relevancia social, especialmente en relación con los jóvenes y el logro de su autonomía familiar, así como de una parte de la población inmigrante.⁷

En el ámbito autonómico, una vez más el año 2023 finalizó sin que se hubiera producido la esperada e intensamente demandada reforma del modelo de financiación de 2009. Como señalábamos en el *Informe* anterior, “*aunque el modelo de financiación aprobado en 2009 ha demostrado una gran resiliencia y capacidad para permitir un aceptable funcionamiento de los gobiernos autonómicos (...) no puede justificarse en modo alguno la inaceptable dilación de una reforma (...) que permita afrontar las disfuncionalidades que se conocen*”.

Siguiendo la estructura que hemos mantenido en *Informes* anteriores, dedicaremos la siguiente sección a presentar los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2021, seguidos de los datos correspondientes al ejercicio 2023. En la sección cuarta se analiza la evolución del déficit y la deuda autonómica que, como en años anteriores, incluye la información disponible sobre el grado de dependencia de las comunidades respecto al Gobierno central. Y, una vez más, terminaremos el trabajo con un conjunto de observaciones sobre la situación actual del debate sobre la financiación autonómica y la necesaria evolución del modelo descentralizado español hacia un sistema federal.

⁷ El Banco de España (2024a) lo considera un sector básico en el marco de las reformas estructurales pendientes, hasta el punto de dedicarle un capítulo completo de su *Informe* anual.

Cuadro no. 1: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021) (M€)

TOTAL CC.AA. RÉG. CO- MÚN	CAPACI- DAD TRI- BUTARIA	TRANSE- RENCIA DE GA- RANTIA	FONDO DE SU- FICIEN- CIA GLOBAL	FTG	FE. CONVERGENCIA AUTONÓMICA		FINAN- CIACIÓN TOTAL*	COMPE- TENCIAS NO HO- MOGÉ- NEAS	FINAN- CIACIÓN TOTAL HOMO- GÉNEA
					Fondo de Coopera- ción	Fondo de Competiti- dad			
2009	76.996,90	3.315,53	7.638,10	87.950,52	1.200,00	2.572,50	91.911,39	3.794,44	88.116,95
2010	87.250,47	7.497,59	8.983,71	103.731,77	1.905,10	3.037,82	108.674,69	5.391,04	103.283,65
2011	86.506,05	7.052,96	6.529,77	100.088,78	1.792,12	2.992,02	104.872,92	5.111,09	99.761,82
2012	83.980,04	6.763,78	5.368,73	96.112,56	1.718,64	2.207,54	100.038,74	4.864,66	95.174,08
2013	86.003,40	7.680,44	1.234,90	94.918,74	1.951,56	2.432,61	99.302,92	5.419,48	93.883,43
2014	90.134,63	8.289,40	986,97	99.411,00	2.106,29	2.453,82	103.971,12	5.849,18	98.121,94
2015	95.716,70	8.569,71	1.031,53	105.317,94	2.177,52	2.702,23	110.197,70	6.047,49	104.150,21
2016	97.277,39	8.140,38	980,65	106.398,42	2.068,43	2.774,35	111.241,21	5.744,52	105.496,69
2017	100.208,95	7.885,04	852,45	108.946,44	2.003,55	3.295,02	114.245,01	5.564,32	108.680,68
2018	108.509,44	8.792,03	947,03	118.248,50	2.234,01	3.626,95	124.109,46	6.204,37	117.905,09
2019	113.774,86	9.090,07	979,13	123.844,06	2.309,74	3.890,12	130.043,92	6.414,69	123.629,23
2020	105.420,36	7.383,05	795,80	113.604,20	1.877,26	3.295,74	118.777,20	5.213,61	113.563,60
2021	118.806,25	9.429,18	1.015,66	129.251,09	2.395,91	4.024,10	135.671,10	6.654,00	129.017,11

*Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a).

Cuadro no. 2: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021) (% D anual)

TOTAL CC.AA. RÉG. COMÚN	CAPACI- DAD TRI- BUTARIA	TRAN- FEREN- CIA DE GARAN- TIA	FON- DO DE SUFI- CIEN- CIA GLO- BAL	FTG	FF. CONVERGEN- CIA AUTONÓMICA		FINAN- CIA- CIÓN TOTAL*	COM- PETEN- CIAS NO HOMO- GÉNEAS	FINAN- CIA- CIÓN TOTAL HOMO- GÉNEA
					Fondo de Coo- peración	Fondo de Competiti- vidad			
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	13,32	126,14	17,62	17,94	58,76	18,09	18,24	42,08	17,21
2011	-0,85	-5,93	-27,32	-3,51	-5,93	-1,51	-3,50	-5,19	-3,41
2012	-2,92	-4,10	-17,78	-3,97	-4,10	-26,22	-4,61	-4,82	-4,60
2013	2,41	13,55	-77,00	-1,24	13,55	10,20	-0,74	11,41	-1,36
2014	4,80	7,93	-20,08	4,73	7,93	0,87	4,70	7,93	4,51
2015	6,19	3,38	4,51	5,94	3,38	10,12	5,99	3,39	6,14
2016	1,63	-5,01	-4,93	1,03	-5,01	2,67	0,95	-5,01	1,29
2017	3,01	-3,14	-13,07	2,39	-3,14	18,77	2,70	-3,14	3,02
2018	8,28	11,50	11,09	8,54	11,50	10,07	8,63	11,50	8,49
2019	4,85	3,39	3,39	4,73	3,39	7,26	4,78	3,39	4,85
2020	-7,34	-18,72	-18,72	-8,27	-18,72	-15,28	-8,66	-18,72	-8,14
2021	12,70	27,63	27,63	13,77	27,63	22,10	14,22	27,63	13,61

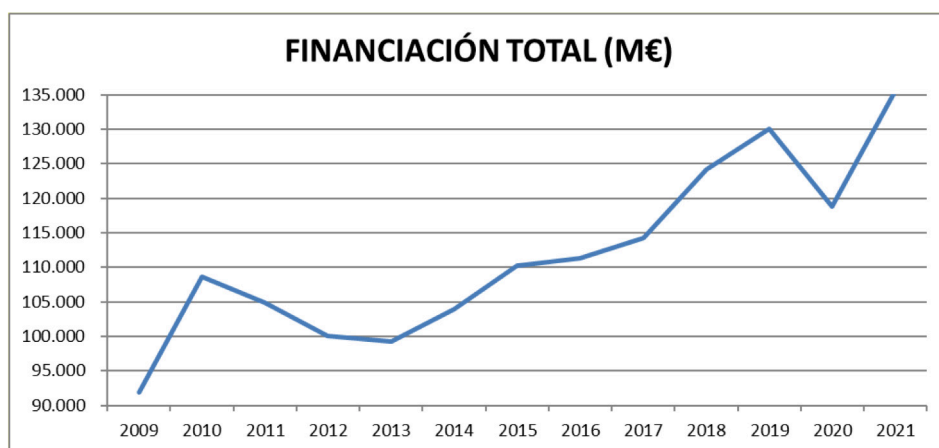
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 1.

2. La liquidación del sistema de financiación en 2021

En los **Cuadros no. 1 a 3** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común hasta el ejercicio 2021 (MH, 2024a), donde se aprecia la recuperación en los niveles de financiación total, tras el ejercicio de la pandemia.⁸ Durante este ejercicio se recibieron, además, los recursos extraordinarios procedentes del Gobierno de España y de la Unión Europea de los que dimos cuenta en el *Informe* de 2021.

Cuadro no. 3: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a).

Los **Cuadros no. 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2021 que, con pequeños cambios respecto de los precedentes, no modifican nuestra valoración positiva sobre los avances que el sistema de financiación aprobado en 2009 introdujo en esta dimensión, aunque quizá sí ponen en evidencia algunos signos de erosión en su desempeño. Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** confirman un año más que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente -tras la nivelación- cuando se miden en términos de financiación total por unidad de necesidad o “población ajustada”. En el **Cuadro no. 5** se reflejan -como en años anteriores- las principales distorsiones que afectan a la nivelación, incluyendo las reordenaciones que se producen en el proceso.⁹

⁸ En 2021 se acelera la recuperación de la actividad, tras el inicio de las campañas de vacunación en la última semana de 2020. Como es lógico, todavía no se recogen los efectos de la nueva crisis planteada por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en febrero de 2022.

⁹ Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

Cuadro no. 4: RESULTADOS DE NIVELACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2021)

AÑO 2021	POBLA- CIÓN	P. Ajus- tada	CAPACIDAD TRIBUTARIA PROPIA			FINANCIACIÓN TOTAL			DISTANCIA A NIVELACIÓN PERFECTA	
			Cap.Tri- butaria (M€)	€ por ha- bitante	ÍNDICE	Financia- ción Total (M€)	€ por persona ajustada	ÍNDICE	INI- CIAL	FINAL
Madrid	6.751.251	6.528.308	25.446,20	3.769,11	140,67	20.358,80	3.118,54	101,92	40,67	1,92
Baleares	1.173.008	1.164.589	3.809,65	3.247,77	121,21	3.546,29	3.045,10	99,52	21,21	-0,48
Cataluña	7.763.362	7.575.423	24.475,83	3.152,74	117,66	24.895,68	3.286,38	107,40	17,66	7,40
Aragón	1.326.261	1.412.229	3.839,35	2.894,87	108,04	4.438,07	3.142,60	102,71	8,04	2,71
Cantabria	584.507	592.494	1.665,10	2.848,72	106,32	2.276,12	3.841,60	125,55	6,32	25,55
Asturias	1.011.792	1.077.266	2.658,84	2.627,85	98,07	3.420,73	3.175,38	103,78	-1,93	3,78
Castilla y León	2.383.139	2.588.060	6.243,30	2.619,78	97,77	8.148,16	3.148,36	102,89	-2,23	2,89
La Rioja	319.796	328.811	825,20	2.580,39	96,30	1.159,52	3.526,40	115,25	-3,70	15,25
C. Valenciana	5.058.138	4.923.774	12.955,22	2.561,26	95,59	13.992,44	2.841,81	92,88	-4,41	-7,12
Galicia	2.695.645	2.907.197	6.385,94	2.368,98	88,41	9.120,85	3.137,34	102,53	-11,59	2,53
Castilla- La Man- cha	2.049.562	2.123.502	4.528,57	2.209,53	82,46	6.053,83	2.850,87	93,17	-17,54	-6,83
Murcia	1.518.486	1.490.483	3.345,62	2.203,26	82,23	4.142,99	2.779,63	90,84	-17,77	-9,16
Andalucía	8.472.407	8.301.282	18.141,85	2.141,29	79,92	24.040,13	2.895,95	94,65	-20,08	-5,35
Extremadura	1.059.501	1.112.046	2.046,26	1.931,35	72,08	3.634,60	3.268,39	106,82	-27,92	6,82
Canarias	2.172.944	2.214.335	2.439,31	1.122,58	41,90	6.442,88	2.909,62	95,09	-58,10	-4,91
CC.AA. REG. COMÚN	44.339.799		118.806,25	2.679,45	100	135.671,10	3.059,80	100	17,28 (*)	6,85 (*)
Difs. entre extre- mos				2.646,53	98,77		1.061,97	34,71	56,18 (**)	25,07 (**)
Desviación típica				600,71	22,42		271,31	8,87	15,06 (**)	6,10 (**)

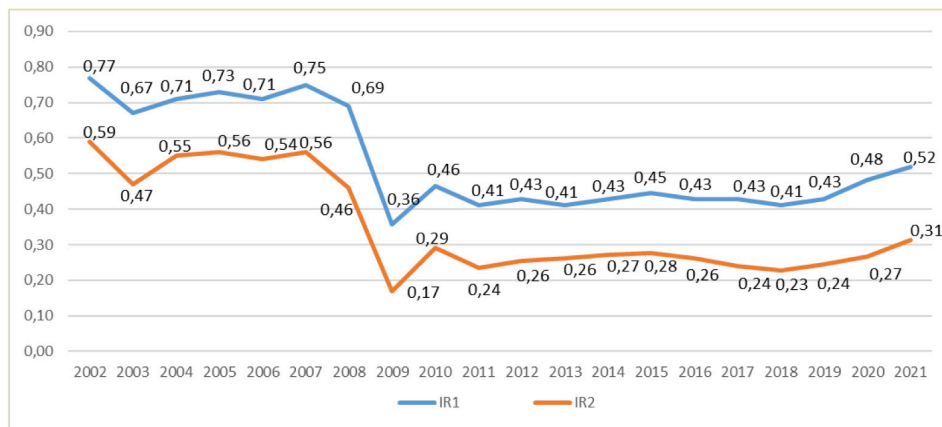
(*) Promedio sobre valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5: RESULTADOS DE NIVELACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2021):

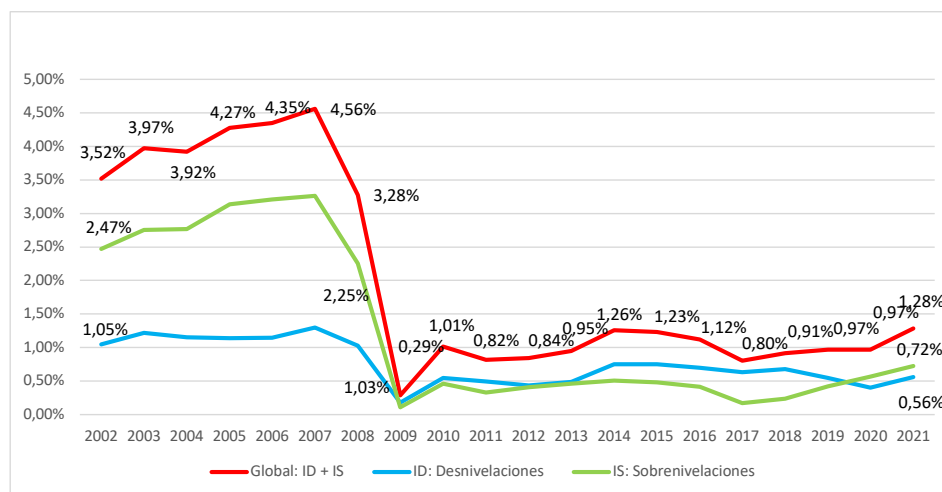
INDICADORES DE REORDENACIÓN E INTENSIDAD DE LAS DISTORSIONES

AÑO 2021	CAPACIDAD TRIBUTARIA PROPIA		FINANCIACIÓN TOTAL		Reordenaciones	SOBRENIVELACIONES (*)		DESNIVELACIONES (*)		TOTAL DISTORSIONES (*)	
	ÍNDICE	Posición	ÍNDICE	Posición		% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)
Madrid	140,67	1	101,92	9	8						
Baleares	121,21	2	99,52	10	8	0,48	17,12		0,48		17,12
Cataluña	117,66	3	107,40	3	0						
Aragón	108,04	4	102,71	7	3		19,23				
Cantabria	106,32	5	125,55	1	4			348,68	19,23	348,68	
Asturias	98,07	6	103,78	5	1	3,78	124,51		2,89	3,78	124,51
Castilla y León	97,77	7	102,89	6	1	2,89	229,20		15,25	229,20	
La Rioja	96,30	8	115,25	2	6	15,25	153,42			153,42	
C. Valenciana	95,59	9	92,88	14	5			2,71	408,81	2,71	186,20
Galicia	88,41	10	102,53	8	2	2,53	225,40			2,53	225,40
Castilla- La Mancha	82,46	11	93,17	13	2						
Murcia	82,23	12	90,84	15	3						
Andalucía	79,92	13	94,65	12	1						
Extremadura	72,08	14	106,82	4	10	6,82	231,95		6,82		148,60
Canarias	41,90	15	95,09	11	4						
CC.AA. REG. CO-MÚN	100		100		58	0,72	981,60 (**)	0,56	757,49 (**)	1,28	1.739,09 (**)
	IR1				0,52						
	IR2				0,31	IS	0,72 %	ID	0,56 %	IGD	1,28 %

(*) En valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6: INDICADORES DE REORDENACIÓN (2002-2021)

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7: INTENSIDAD DE LAS DISTORSIONES (2002-2021)

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Se han corregido algunas erratas en la serie histórica, respecto de años anteriores.

En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación.¹⁰ La liquidación de 2021 pone de ma-

¹⁰ Para una descripción de estos indicadores, cfr. López Thomaz y Loscos (2018). Se trata de índices de comparación de las diferencias entre dos sucesiones ordenadas (en este caso, de las

nifiesto un repunte (que ya aparecía en las de 2019 y 2020), que no desmiente la acusada disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, pero que señala un deterioro de estos resultados, con cifras que alcanzan un máximo para esta última etapa.

En el **Cuadro no. 7** se refleja, un año más, la evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones (IS)*, *intensidad de las desnivelaciones (ID)* e *intensidad global de las distorsiones (IGD = IS + ID)*.¹¹ Como en el caso de las reordenaciones, la liquidación de 2021 muestra una evolución desfavorable de estos indicadores¹² que, entendemos, puede apuntar a un proceso de erosión en el funcionamiento del modelo, aunque la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se siga manteniendo muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.¹³

Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2021 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada) y -en cuantías pequeñas- a las Islas Baleares, Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura (esta última, en niveles superiores, pero muy por debajo de los anteriores a la reforma). Como hemos indicado, y pese a su reducido nivel absoluto, en este ejercicio se confirma una tendencia al alza que se registra desde 2018. Este empeoramiento se manifiesta también en la evolución de las *desnivelaciones*, que en 2021 solo afectaban -otra vez- a las Comunidades de Cantabria (que mejora respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por su menor población), y la Comunidad Valenciana (que nuevamente empeora tras la nivelación su posición de partida por debajo de la media, y cuya población es muy superior). En ambos casos, la evolución de este indicador fue desfavorable, respecto a la liquidación de 2020.

Estos nuevos datos confirman nuestra preocupación por la dilación del proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009. Aunque su resiliencia puede estar más que sobradamente acreditada, los signos de erosión en su funcionamiento recuerdan que estos inaceptables retrasos tie-

CC.AA. según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 (*ausencia de reordenaciones*) y 1 (*reordenación completa*).

11 Ibid. Como ya indicamos en el *Informe 2018*, hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima -o por debajo- de la media acaban en una posición aún más elevada -o inferior- en contra de los objetivos de convergencia a que habrían de servir estos mecanismos de nivelación), y hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Los indicadores tratan de recoger la intensidad relativa de estas distorsiones, en porcentaje sobre la financiación total de las CC.AA. de régimen común.

12 En el caso del IGD -como en del IS- se alcanza el valor máximo de la serie para el periodo posterior a 2009.

13 Como venimos indicando en los últimos *Informes*, ello obedece principalmente a que, tras la reforma, desaparecen las sobrenivelaciones que afectaban a las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (que concentran un muy importante volumen de población).

nen consecuencias, particularmente en aquellos territorios en que -como venimos señalando en *Informes* precedentes- la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.¹⁴

3. La financiación en 2023: Se mantienen las tendencias

La evolución de la economía española durante 2023, con una tasa de crecimiento del 2,5% -muy por encima de la media de la zona euro- ha generado, un año más, un fuerte incremento de la recaudación tributaria, que superó en un 6,4% las cifras de 2022.¹⁵ En lo que a las CCAA de régimen común se refiere, las cantidades recibidas del sistema de financiación -en concepto de pagos a cuenta- se elevaron a 123.278 M€ (MHFP, 2023b), y la liquidación definitiva de 2021 se saldó con 11.106,33 M€ adicionales (MH, 2024a).¹⁶ Las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, durante 2023, asignaron a las Comunidades Autónomas casi 6.000 M€ adicionales, cuyo resumen se recoge en el **Cuadro no. 8**. En total, y aun cuando en este ejercicio no se registran los ingresos extraordinarios de los ejercicios anteriores,¹⁷ el conjunto de CC.AA. cerró 2023 con un déficit del 0,91% del PIB, mejorando en más de dos décimas el 1,12% de 2022.¹⁸

14 Como ya indicamos en el *Informe* de 2018, un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía, Murcia y otras comunidades (que tratarían de mejorar sus resultados para acercarse más al objetivo teórico del 100%) y que, junto a la desnivelación de la Comunidad Valenciana y la sobrenivelación de las Islas Baleares (mínima, pero potencialmente desestabilizadora) constituyen quizá los problemas que pueden requerir una atención política más urgente.

15 MH (2024b, c). La cifra total de ingresos tributarios, en términos de caja, ascendió a 271.935 M€, impulsada otra vez por la recaudación de los impuestos directos: La recaudación del IRPF se incrementó en un 9,9% como consecuencia del crecimiento de las rentas salariales (y las pensiones) y de los rendimientos de las actividades económicas, que elevaron la renta disponible de las familias en un 9%. La buena evolución de los beneficios empresariales (más de un 15%) elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 9%. La contribución del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 1,6% y en un 2,6%, respectivamente, en un contexto de recuperación del consumo, pero en el que la recaudación tributaria se vio afectada por las importantes rebajas fiscales sobre los consumos energéticos y de alimentos básicos que se aprobaron con el propósito de atenuar el impacto de la inflación sobre la ciudadanía.

16 Cuadro 3, columna 9 de los Cuadros Liquidación 2021 (p. 41).

17 La financiación asociada a los fondos REACT-UE (que alcanzó los 10.000 M€ bajo gestión de las Comunidades Autónomas entre 2021 y 2022) se limitó en 2023 al Fondo de Liquidez habilitado como compartimento en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que en el pasado ejercicio asignó apenas 9,28 M€ a la Región de Murcia (MHFP, 2023a, p. 3).

18 MH (2024b, c).

Cuadro no. 8: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (M€)

Comunidades y Ciudades Autónomas	a 31/12/2023*	^a 31/12/2022**	En 2023
Cataluña	3.963	3.039	924
Galicia	1.529	1.219	310
Andalucía	4.077	3.262	815
Asturias	638	489	149
Cantabria	436	337	99
La Rioja	323	231	92
Murcia	791	620	171
Com. Valenciana	2.471	1.965	506
Aragón	903	708	195
Castilla – La Mancha	1.308	1.008	300
Canarias	1.622	1.341	281
Extremadura	818	677	141
Baleares	1.035	859	176
Madrid	2.875	2.256	619
Castilla y León	1.621	1.283	338
CC.AA. Régimen Común	24.410	19.294	5.116
País Vasco	1.152	852	300
Navarra	542	406	136
CC.AA. Régimen Especial	1.694	1.258	436
Ceuta	50	39	11
Melilla	47	37	10
TOTAL, desagregado	26.199	20.628	5.571
SIN DESAGREGAR	395	0	395
TOTAL	26.594	20.628	5.966

* Datos desagregados a noviembre 2023 (GdE-PRTR, 2023a, pp. 9 y 47). Total según GdE-PRTR (2024).

** Elaborado a partir de GdE (2023, p. 9).

Fuente: Elaboración propia, a partir de GdE-PRTR (2023a, 2023b, 2024) y GdE (2023).

Como indicábamos en el *Informe* del año pasado, y pese a que las incertidumbres que se mantienen tras la invasión de Ucrania (que se han visto agravadas por la situación en Oriente Medio), nos estaríamos aproximando a un escenario de retorno a los mecanismos de funcionamiento ordinarios. En este sentido, y como ya indicábamos, el elevado volumen de recursos canalizados en estos años desde la Hacienda central hacia las Comunidades Autónomas constituye una política que refuerza su protagonismo en la provisión de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar en España, y que plantea como desafío el desarrollo de los mecanismos de coordinación y cogobernanza vigentes, en una perspectiva de federalismo no solamente fiscal, que debe alcanzar a todos nuestros niveles de gobierno, desde el espacio local al de la Unión Europea.

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2023

Como venimos mencionando, la economía española creció en términos reales en el año 2023 a una tasa del 2,5 %. Aunque se trata de un crecimiento inferior al del año anterior (5,5%) este ritmo de crecimiento debe valorarse muy positivamente por diferentes razones: en primer lugar, se trata de un crecimiento sustancialmente más elevado que el de los principales países de nuestro entorno europeo y se observa que, por cuarto año consecutivo, España crece por encima de la media europea; en segundo lugar, se ha producido en un contexto adverso, con niveles de inflación elevados y persistentes, con una política contractiva sostenida del Banco Central Europeo y con alta incertidumbre geopolítica internacional derivada de los conflictos en Ucrania y Oriente Medio.

Este crecimiento diferencial de la economía española se explica fundamentalmente por la robustez del empleo, el dinamismo del sector exterior y por los efectos derivados de las medidas tomadas en el Plan de Recuperación y Resiliencia y la llegada de los Fondos *Next-Generation* de la UE. En este contexto de crecimiento, se observan, como explicaremos con detalle más adelante, una moderada mejora de los indicadores de déficit y deuda respecto al PIB para el conjunto de las administraciones públicas.

Por otra parte, durante el ejercicio 2023 se mantiene la suspensión de las reglas fiscales determinadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (aplicación de la cláusula de escape) y ya se trabaja en un nuevo marco de gobernanza fiscal a partir de 2024. No obstante, a pesar de la vigencia de la “cláusula de escape”, se han determinado en el Plan de Estabilidad del gobierno de España unos “valores de referencia” del déficit y la deuda pública para todas las administraciones públicas, como criterios orientativos para garantizar la estabilidad.

4.1. *Análisis del déficit*

El seguimiento del indicador de Capacidad o Necesidad de Financiación de la Contabilidad Nacional elaborado por la IGAE, que se recoge en los

Cuadros 9 a 13, nos permite ofrecer una primera aproximación a los saldos presupuestarios de las Administraciones públicas españolas.

En el año 2023, este indicador -medido para el conjunto de las AAPP- se situó en un -3,64 % del PIB con ayuda financiera (-53.159 M€ en valores absolutos), y 3,65% excluyendo la ayuda financiera. Supone una reducción del déficit de 1,1 puntos porcentuales y una variación del 16.6% en los valores absolutos respecto al año anterior (-4.7% del PIB y -63.736 M€). Ello implica que, por cuarto año consecutivo, España ha cumplido sus compromisos de estabilidad presupuestaria con la UE y ha situado el déficit por debajo del 3,9 % comprometido en su senda de estabilidad presupuestaria. Esta importante reducción del déficit viene explicada -como apuntamos- por un crecimiento económico consolidado (2,5%) muy superior a la media de la zona euro, y por la evolución positiva del empleo, con un récord de afiliación a la Seguridad Social que, junto al efecto de la inflación, ha conducido a un crecimiento importante de los ingresos tributarios, con un incremento de los recursos no financieros (8,0%) claramente superior al de los empleos no financieros (6.4 %). Esta reducción del déficit debe valorarse especialmente en un contexto donde se ha hecho un especial esfuerzo de gasto con políticas para contrarrestar los efectos de la inflación y para paliar los efectos adversos de la guerra de Ucrania, especialmente en el ámbito energético.

El déficit de la Administración General del Estado (AGE) se situó en un -2,08 % del PIB. Este subsector de la administración realizó un relevante esfuerzo de reducción del déficit, que disminuyó en 1,02 puntos porcentuales respecto al -3,06% del año 2022, lo que supone un descenso del 26,1% en valores absolutos. Asimismo, el déficit primario del Estado (sin contar la carga de intereses) supone tan solo un -0.01% del PIB (-125 M€), con una importante reducción respecto a los -12.583 M€ del año anterior. Este resultado se explica por un aumento de los recursos no financieros (que crecieron un 4,15 % con respecto al año anterior) muy superior al de los empleos no financieros (que solo crecieron un 0,25 %), lo que muestra un importante esfuerzo en contención del gasto por parte de esta administración.

La Seguridad Social, por el contrario, observó un ligero incremento en su déficit, que pasó del -0,44% del PIB en 2022 a un -0,56% del PIB en 2023, lo que supone un aumento de 0,12 puntos porcentuales. Esta variación viene explicada por diversos factores: Por un lado, se observó un buen comportamiento de los recursos, que crecieron un 9,29%, por el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales y la mayor estabilidad en el empleo tras la reforma laboral. Sin embargo, el crecimiento de los empleos no financieros fue algo superior (10,11 %) motivado por el efecto de la actualización de las pensiones a la inflación y la subida de las prestaciones por desempleo.

Las CCAA mostraron un comportamiento positivo, aunque moderado, en la contención del déficit. En su conjunto, presentaron en 2023 un déficit del -0.91% del PIB (-13.254 M€), por debajo del -1,12% del PIB de 2022 (-15.119

M€). Este dato implica una reducción del déficit de 1.865 M€ en cifras absolutas, y una reducción de 0.22 puntos porcentuales, que se explica fundamentalmente por la buena coyuntura económica de crecimiento, que favoreció el incremento de los ingresos regionales. En términos de Contabilidad Nacional, las CCAA observaron un crecimiento de los recursos no financieros del 5,78 %, mientras que los empleos no financieros aumentaron sólo un 4,64%. Así, respecto a los ingresos, destacó especialmente el crecimiento de los ingresos por IRPF e IVA, que también se beneficiaron de la buena dinámica recaudatoria. Como hemos indicado, también crecieron las transferencias recibidas del sistema de financiación, al evolucionar positivamente los ingresos tributarios del Estado. Respecto a los gastos, destacó el incremento de las remuneraciones de asalariados, la formación bruta de capital fijo y el gasto en intereses de la deuda.

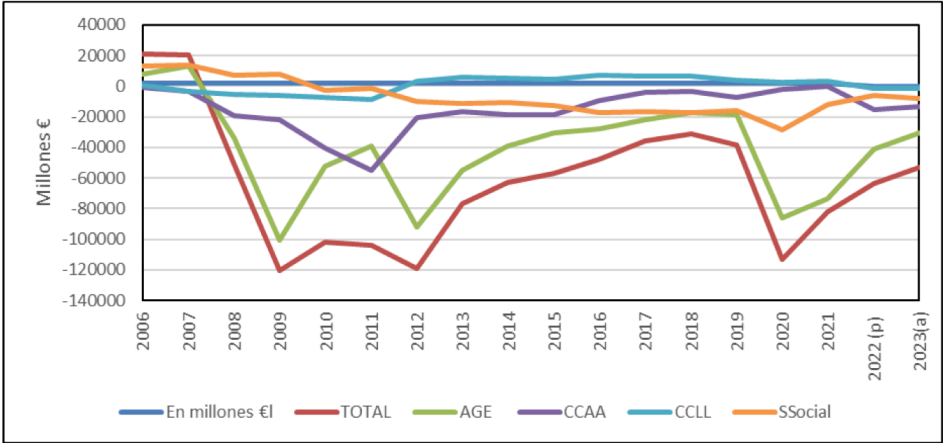
Las Entidades Locales presentaron en 2023, al igual que el año anterior, un nivel de déficit del 0,09% del PIB (-1.263 M€), mínimo, aunque significativo porque -como ya ocurrió en 2022- rompe la serie de saldos de superávit o equilibrio presupuestario de los años precedentes. El saldo de 2023 mejoró mínimamente respecto a 2022 y supone una reducción del déficit de 282 M€ (una disminución de 0,03 puntos porcentuales). En términos de Contabilidad Nacional, se observó un incremento de los recursos no financieros de un 6,73% con respecto a 2022, con un aumento tanto de los recursos impositivos como de las transferencias, vinculados también al crecimiento económico. Los empleos no financieros también experimentaron un aumento, aunque algo menor (6,3%), destacando especialmente el incremento de los consumos intermedios y la formación bruta de capital fijo.

Cuadro no. 9: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2014-2023)* (M€)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	-63.097	-39.246	-18.696	5.452	-10.607
2015	-57.235	-30.166	-18.861	4.645	-12.853
2016	-47.893	-27.987	-9.491	6.986	-17.401
2017	-36.056	-21.849	-4.165	6.733	-16.775
2018	-31.224	-16.966	-3.287	6.339	-17.310
2019	-38.116	-18.750	-7.337	3.831	-15.860
2020	-113.199	-85.710	-1.984	2.758	-28.263
2021	-82.262	-73.684	-245	3.413	-11.746
2022 (P)	-63.736	-41.176	-15.119	-1.545	-5.896
2023 (A)	-53.159	-30.431	-13.254	-1.263	-8.211

Fuente: IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 10: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2006-2023)* (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 11: Saldos presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2023) * (% D anual)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	9,29%	23,14%	-0,88 %	-14,80%	-21,17%
2016	16,32%	7,22%	49,68%	50,40%	-35,38%
2017	24,72%	21,93%	56,12%	-3,62%	3,60%
2018	13,40%	22,35%	21,08%	-5,86%	-3,19%
2019	-22,07%	-10,52%	-123,21%	-39,56%	8,38%
2020	-196,99%	-357,12%	72,96%	-28,01%	-78,20%
2021	27,33%	14,03%	87,65%	23,74%	58,44%
2022 (A)	22,52%	44,12%	-6.071,02%	-145,26%	49,80%
2023 (P)	16,60%	26,10%	12,34%	18,25%	-39,26%

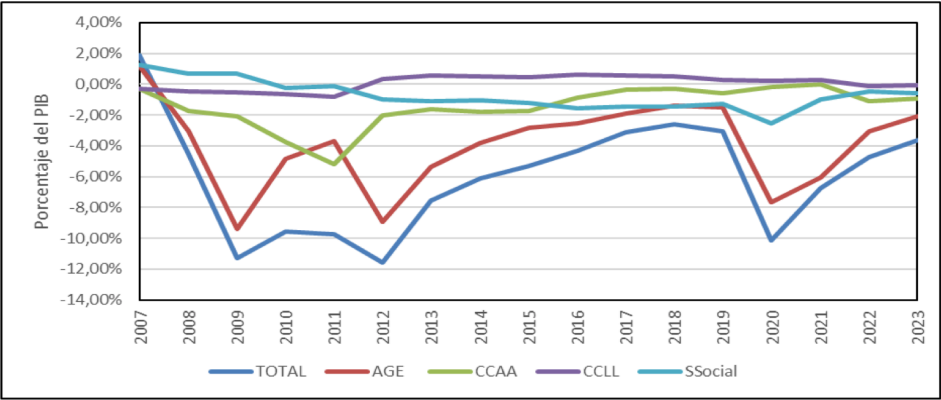
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 9. * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 12: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2014-2023)* (% PIB)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	-6,11%	-3,80%	-1,81%	0,53%	-1,03%
2015	-5,31%	-2,80%	-1,75%	0,43%	-1,19%
2016	-4,30%	-2,51%	-0,85%	0,63%	-1,56%
2017	-3,12%	-1,89%	-0,36%	0,58%	-1,44%
2018	-2,59%	-1,41%	-0,27%	0,53%	-1,44%
2019	-3,06%	-1,51%	-0,59%	0,31%	-1,27%
2020	-10,12%	-7,66%	-0,18%	0,25%	-2,53%
2021	-6,73%	-6,03%	-0,02%	0,28%	-0,96%
2022 (P)	-4,73%	-3,06%	-1,12%	- 0,11%	-0,44%
2023 (A)	-3,64%	-2,08%	-0,91%	- 0,09%	-0,56%

Fuente: IGAE (2024a). 4 s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 13: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2023)* (% PIB)

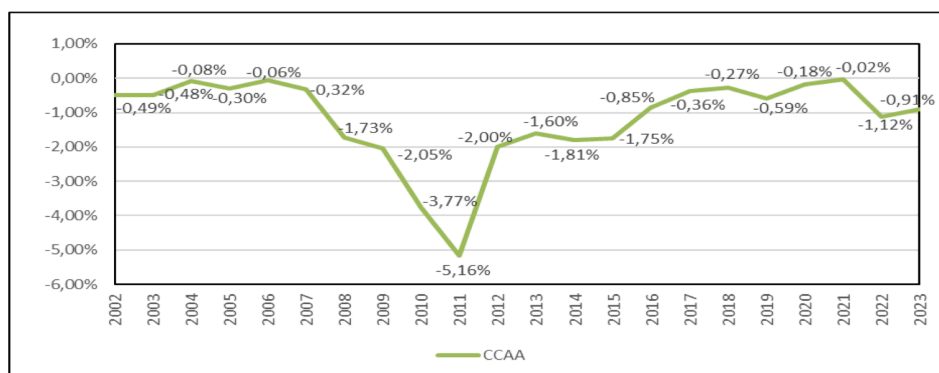


Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

A continuación, y con objeto de ofrecer una perspectiva de largo plazo, el **Cuadro no. 14** recoge la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las CCAA a lo largo de las últimas dos décadas. Como aspecto más destacable podemos señalar los diferentes efectos, en duración e intensidad, que han tenido las dos grandes crisis del siglo XXI sobre las cuentas públicas autonómicas.

La crisis financiera del 2008 (Gran Recesión) produjo en las CCAA importantes problemas de déficit presupuestario que se prolongaron, además, en un periodo amplio de tiempo. Estos déficits mantuvieron valores por encima del 1% del PIB (referencia habitual para las CCAA en los objetivos de estabilidad) desde el comienzo de la crisis hasta el año 2015, y alcanzaron su nivel más elevado en 2011 (déficit del -5.16 %), cuando las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de 2009 mostraron las caídas reales de recaudaciones en los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Cuadro no. 14: Evolución de los saldos presupuestarios de las CCAA en España (2002-2023) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Sin embargo, la crisis de la Covid-19 apenas tuvo efectos nocivos sobre el déficit autonómico, con saldos del -0.18% y -0,02% del PIB en 2020 y 2021, y se mantuvo la trayectoria de consolidación que venía siendo efectiva desde 2016. Este menor impacto en las cuentas autonómicas se explica porque el gobierno central asumió los principales costes de dicha crisis: Por un lado, se hizo cargo de los principales gastos directos de la crisis, tanto sanitarios (investigación, vacunación,...) como de protección del tejido laboral y empresarial, (ERTES, subsidios,...). Adicionalmente, la Hacienda central prestó un potente apoyo financiero a las CCAA, aumentando generosamente las entregas a cuenta para garantizar la liquidez, concediendo créditos a las CCAA a través de los “Mecanismos Extraordinarios de financiación” ya iniciados con la crisis anterior, y aportando fondos adicionales a para cubrir gastos específicos derivados de la pandemia (Fondos Covid). La retirada de estos fondos extraordinarios está detrás, como indicamos, del incremento del déficit que se observa en 2022 y 2023 (cuando parece asomar una vuelta a la tendencia de consolidación).

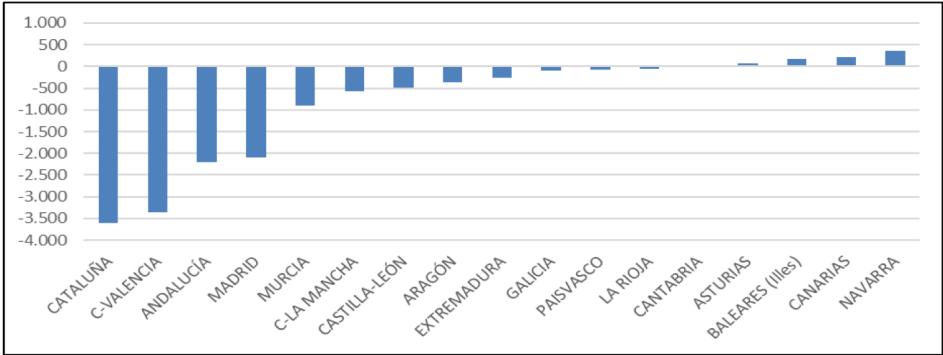
Los **Cuadros no. 15 y 16** ofrecen los saldos presupuestarios de cada CCAA en el año 2023, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Aunque, como se ha señalado, durante el ejercicio 2023 las CCAA pudieron, en su conjunto, reducir moderadamente su déficit, desde una perspectiva individualizada las situaciones fueron más variadas. Así muchas CCAA (con la excepción de Navarra, Canarias, Baleares, Asturias y Cantabria) siguieron mostrando saldos presupuestarios negativos que, en algunas de ellas, superaron el 1% del PIB establecido habitualmente como valor de referencia en los objetivos de estabilidad presupuestaria.¹⁹

La comparación entre los ejercicios 2022 y 2023, recogida en el **Cuadro no. 17**, muestra que -salvo el caso de Andalucía, Madrid y el País Vasco- todas las CCAA consiguieron reducir su déficit (o aumentar el superávit) respecto al año anterior. Ya hemos indicado que esta mejora generalizada de las cuentas autonómicas obedece en buena medida al crecimiento económico del país en 2023 (que permitió mejorar las entregas a cuenta, e influyó en el aumento de los ingresos autonómicos) y a la superación ya definitiva de los efectos de la crisis Covid (que permitió una cierta reducción del gasto asistencial). Es destacable el esfuerzo corrector que se manifiesta en muchos territorios que partían de niveles de déficit muy elevados (como la Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla La Mancha) que consiguen reducciones superiores a medio punto del PIB. También debe destacarse que Canarias y Asturias, como más levemente Cantabria, pasan de situaciones de déficit a superávit.²⁰ Andalucía, inmersa en una ambiciosa política de bajadas de tributos cedidos, empeoró su saldo presupuestario en tres décimas del PIB.

19 Es el caso de la Comunidad Valenciana, Murcia, Cataluña, Andalucía y Castilla La Mancha. Las razones de estos déficits tienen que ver con problemas diversos vinculados a una cierta infrafinanciación y con una serie de particulares dinámicas de comportamiento del gasto autonómico.

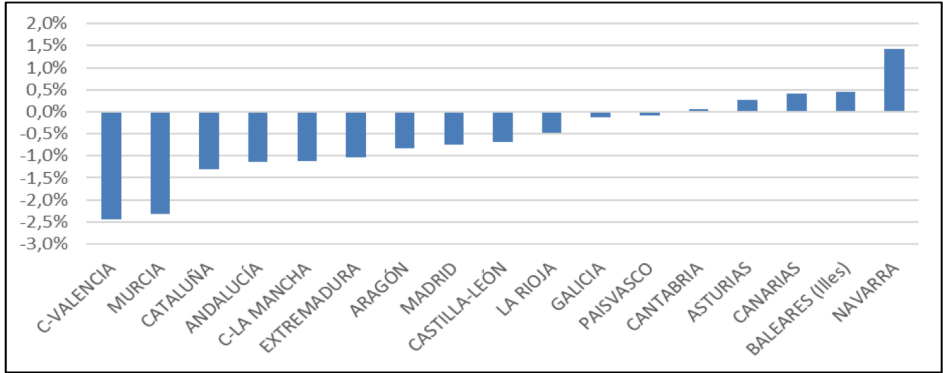
20 La evolución opuesta se registra en el País Vasco (aunque en condiciones muy próximas al equilibrio presupuestario).

Cuadro no. 15: Saldos presupuestarios de las CCAA en España (2023)* (M€)



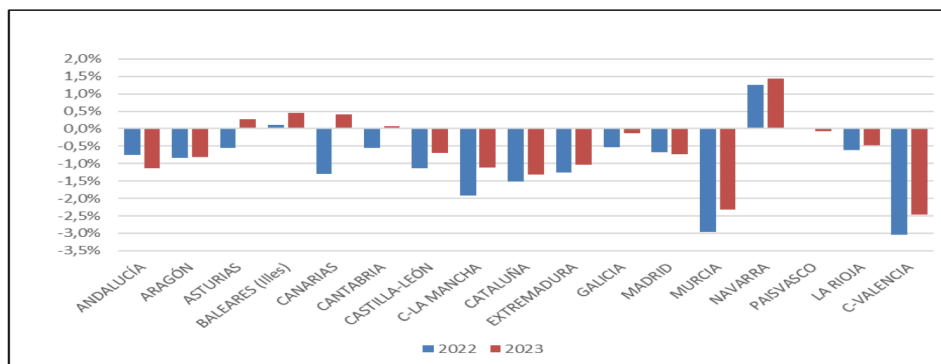
Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 16: Saldos Presupuestarios de las CCAA en España (2023)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 17: Saldos Presupuestarios de las CCAA en España (2022-23)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

4.2. Análisis de la deuda

En los **Cuadros no. 18 a 22** se recoge la evolución de la deuda pública en valores absolutos y en porcentaje sobre el PIB, a partir de los datos ofrecidos por el Banco de España para la elaboración de los indicadores exigidos por el protocolo de déficit excesivo de la UE.

Para cada una de las administraciones públicas se observan crecimientos del *stock* acumulado de deuda en valores absolutos, pero, sin embargo, y salvo en el caso de la Seguridad Social, disminuciones en el indicador más relevante (el que recoge la relación Deuda Pública/PIB), cuando las tasas de crecimiento del PIB fueron mayores que el crecimiento del volumen de deuda.

En el año 2023 el total de deuda viva para el conjunto de todas las AAPP se situó en 1.573.754 M€, lo que supuso un crecimiento del 4,72% respecto a 2022. En porcentaje del PIB, este indicador se situó en un 107,6%, lo que supone una disminución de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior (111,6%). En valores absolutos, todas las AAPP presentaron crecimientos de este valor en 2023, destacando la Seguridad Social (+9,4%), seguida por la AGE (+5,5%) y las CCAA (+2,6%) y, en menor medida las EELL (+1,2%). Estas subidas probablemente estén relacionadas con el proceso inflacionario vivido durante 2023. En el caso de la Seguridad Social, la inflación obligó a tomar medidas de actualización en las pensiones; en las CCAA, el aumento de los precios implicó un mayor coste de los servicios públicos y, en el caso de la AGE, ésta se vio obligada a liderar las principales medidas de lucha contra la inflación, con incremento de algunos gastos y reducción de algunos impuestos (electricidad).

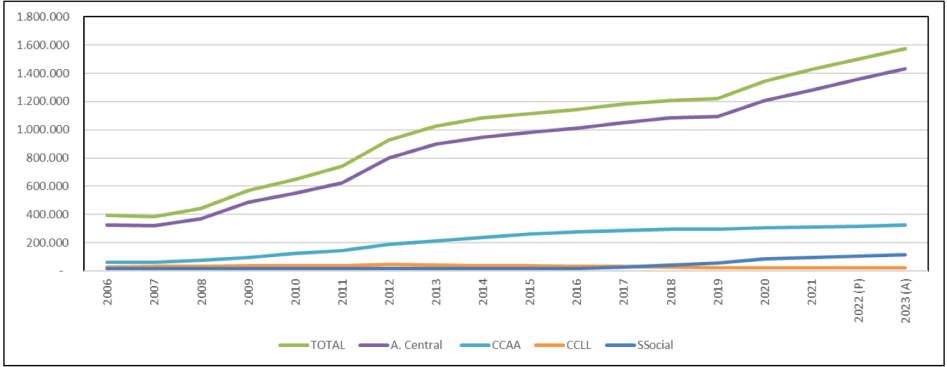
Sin embargo, si se valoran las cifras en porcentaje sobre el PIB, se observa que en 2023 se produjo una disminución generalizada del mismo: -2,8% para la AGE, -1,3% para las CCAA, -0.1% para las EELL, y solo un leve incremento (+0,06%) para la Seguridad Social. Como se ha señalado, esta evolución del indicador obedece al potente crecimiento del PIB, que compensó el aumento del volumen de deuda viva (especialmente en el caso de la AGE, por su mayor importancia relativa en el PIB).

Cuadro no. 18: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2023) * (M€)

AÑO	TOTAL **	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	1.084.846	946.851	237.941	38.329	17.188
2015	1.113.661	982.865	263.259	35.109	17.188
2016	1.145.050	1.008.861	276.995	32.197	17.173
2017	1.183.412	1.049.771	288.118	29.034	27.393
2018	1.208.861	1.082.762	293.396	25.780	41.194
2019	1.223.355	1.095.761	295.080	23.231	55.024
2020	1.345.786	1.206.608	303.992	21.953	85.356
2021	1.428.133	1.280.137	312.611	22.780	97.185
2022 (P)	1.502.799	1.358.886	317.090	23.050	106.178
2023 (A)	1.573.754	1.434.090	325.234	23.318	116.173

Fuente: Banco de España (2024b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

Cuadro no. 19: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2023) * (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 20: Deuda bruta de las AAPP en España (2015-2023)
*** (% D anual en cifras absolutas)**

AÑO	TOTAL**	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	2,66%	3,80%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	2,82%	2,64%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,35%	4,06%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,15%	3,14%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,20%	1,20%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	10,01%	10,12%	3,02%	-5,51%	55,12%
2021	6,12%	6,09%	2,84%	3,77%	13,86%
2022 (P)	5,23%	6,15%	1,43%	1,19%	9,25%
2023 (A)	4,72%	5,53%	2,57%	1,16%	9,41%

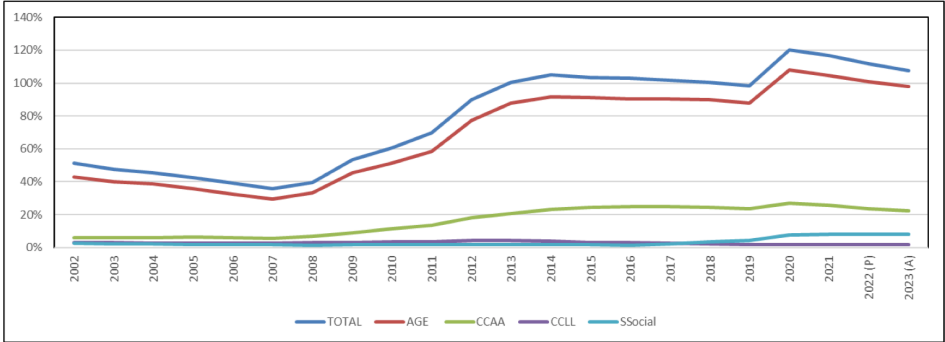
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 18. * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

Cuadro no. 21: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2023)
*** (% PIB)**

AÑO	TOTAL**	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	105,06%	91,70%	23,04%	3,71%	1,66%
2015	103,30%	91,17%	24,42%	3,26%	1,59%
2016	102,75%	90,53%	24,86%	2,89%	1,54%
2017	101,80%	90,30%	24,78%	2,50%	2,36%
2018	100,42%	89,94%	24,37%	2,14%	3,42%
2019	98,22%	87,98%	23,69%	1,87%	4,42%
2020	120,27%	107,83%	27,17%	1,96%	7,63%
2021	116,84%	104,73%	25,58%	1,86%	7,95%
2022 (P)	111,62%	100,93%	23,55%	1,71%	7,89%
2023 (A)	107,65%	98,10%	22,25%	1,60%	7,95%

Fuente: Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

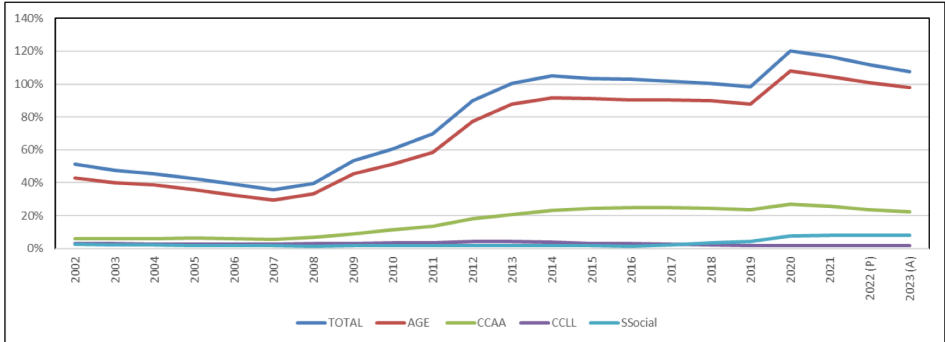
Cuadro no. 22: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2023)
* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Pasando a analizar con mayor detalle la deuda del subsector CCCAA, un primer rasgo destacado es que, a pesar de la mejora relativa en los últimos tres años, el nivel alcanzado por la deuda autonómica a finales de 2023 muestra valores muy elevados, tanto si nos fijamos en el volumen alcanzado por el *stock* de deuda autonómica en valores absolutos (325.234 M€), como si lo medimos con relación al PIB regional (un 22,25 %), con un valor todavía muy alejado del 13% que se referencia como nivel de control por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cuadro no. 23: Evolución de la deuda bruta total de las CCAA en España (2006-2023) * (% PIB)



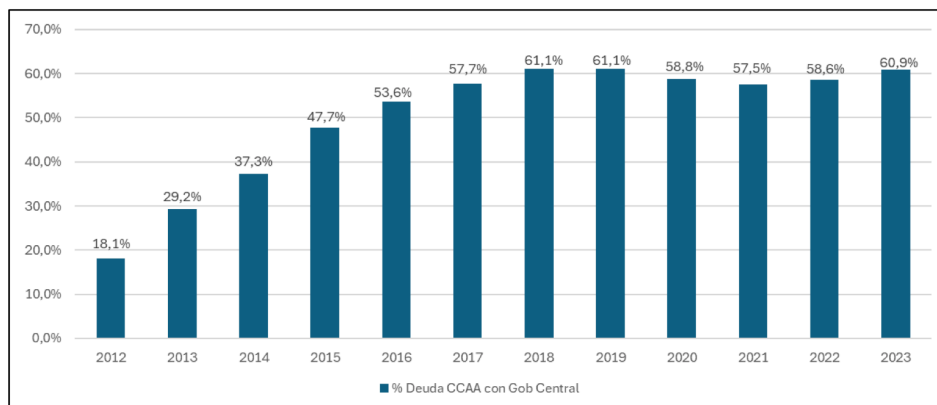
Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Un segundo rasgo de interés (**Cuadro no. 23**) es su sostenida tendencia creciente desde la crisis de 2008, que solo parece revertir en los últimos años, desde

2020. Esto resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que se partía de una situación con escaso endeudamiento y baja carga de intereses antes de la crisis (5,8 % del PIB en 2007) y que se ha producido pese a haberse incorporado un exigente marco de reglas fiscales, desde las instituciones de la UE. Las dos crisis económicas más recientes actuaron, sin duda, como propulsoras de esa deuda. Así, con la crisis financiera del 2008, la deuda autonómica inició una fuerte expansión que la llevó a colocarse alrededor del 24,9 % del PIB en 2016. A dicho incremento contribuyeron los amplios déficits regionales derivados de la crisis (caída de ingresos propios y transferencias, y aumento del gasto social autonómico) y, de forma determinante, el aumento de los costes financieros derivado de la crisis de la deuda soberana en toda Europa. Tras un periodo de relativa estabilidad (aunque sin reducciones significativas) durante los años 2017 a 2019, la nueva crisis derivada de la pandemia Covid-19 provocó un nuevo repunte de la deuda, que alcanzó el 27,2% del PIB a finales de 2020. Desde el ejercicio 2021 se viene observando una tendencia a la reducción paulatina de estas cifras, en gran medida -como hemos señalado- por el efecto positivo del crecimiento del PIB.

Otro rasgo de especial interés respecto a la deuda autonómica actual -como venimos señalando en estos *Informes*- es que, en un porcentaje elevado, tiene como acreedor al Gobierno Central, lo que genera un especial riesgo de dependencia. Esta situación tiene su origen en los diversos mecanismos adicionales de financiación que el Estado puso a disposición de las CCAA tras la crisis de 2008 (Plan de Pago a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica, etc.), que se articularon como créditos del Estado hacia las CCAA para cubrir problemas de liquidez o dificultades para atender los vencimientos de deuda. Dichos fondos de asistencia financiera, a pesar de que surgieron como instrumentos provisionales, se han venido manteniendo en el tiempo, representan un volumen muy elevado de financiación y han mostrado una dinámica creciente en su cuantía. De este modo, en la actualidad, la deuda autonómica contraída con el gobierno central supone el 60,9% del total (**Cuadro no. 24**).

Cuadro no. 24: Volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas con el Estado (2012-2023)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024d). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Como ya indicábamos en *Informes* anteriores, la continuidad en el tiempo de esta situación en la que el Estado es el principal acreedor de la deuda autonómica ha venido generando algunas distorsiones sobre los incentivos, que influyen en el comportamiento deudor de las CCAA.

En primer lugar, las CCAA no han tenido incentivos para volver a una financiación más ortodoxa a través del acceso a los mercados de capitales, puesto que la persistencia de estos instrumentos les ha venido garantizando importantes ventajas, en términos de menores costes y mayor continuidad en su financiación.

En segundo lugar, se han distorsionado los incentivos para un comportamiento responsable en el pago de la deuda, al cambiar el tipo de relación que se establece entre acreedor y deudor. Por un lado, el gobierno central no se comporta como un acreedor privado al uso y tiende a flexibilizar continuamente las obligaciones de pago con objeto de evitar posibles insolvencias. Por otro lado, las CCAA tienen incentivos a una continuada renegociación de las condiciones, pues tienen una razonable expectativa de mayor flexibilidad por parte del gobierno central.

En tercer lugar, se distorsionan los incentivos relacionados con el funcionamiento eficiente del sistema de financiación. La consolidación en el tiempo de estos instrumentos puede estar incentivando a las CCAA a un limitado ejercicio de su autonomía tributaria para hacer frente a sus necesidades de gasto.²¹

²¹ Como sabemos, dicho ejercicio es un elemento clave para un funcionamiento eficiente de la descentralización. Un detallado análisis reciente del mismo puede encontrarse en Fuenmayor y

Por último, el elevado volumen de deuda autonómica con el Estado aparece ya como un elemento condicionante de las diferentes negociaciones entre el Estado y las CCAA. La petición al Estado de una condonación total o parcial de esta deuda ha sido ya incorporada en el reciente pacto de investidura para la conformación del gobierno de España por parte de algunos partidos de ámbito nacionalista y es altamente probable que sea uno de los parámetros a considerar en una eventual reforma del sistema de financiación autonómica.²²

Sobre ese telón de fondo, un análisis pormenorizado por territorios pone de manifiesto que existe una amplia heterogeneidad entre las CCAA. Los **Cuadros no. 25 a 27** incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas CCAA, tanto en términos absolutos como en cifras *per cápita* y con relación al PIB regional. Como en los años anteriores, sólo cuatro comunidades presentan en 2023 niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 M€. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M€), la Comunidad Valenciana (más de 50.000 M€), Andalucía y Madrid. La Comunidad Valenciana y Cataluña ocupan también las primeras plazas en cifras por habitante, con valores por encima de los 10.000€ por persona.

Si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB regional,²³ la clasificación de las Comunidades varía sustancialmente. Existen varias CCAA con niveles de deuda que se podrían considerar elevados, y superan el 30% del PIB regional, como son la Comunidad Valenciana (42,3 %), Castilla-La Mancha (31,9%), Murcia (31,2%) y Cataluña (31%), que muestran una ligera mejoría respecto a 2022. En el extremo opuesto, destacan Navarra, Canarias, País Vasco, y Madrid, con niveles de endeudamiento que no superan el 15%.²⁴

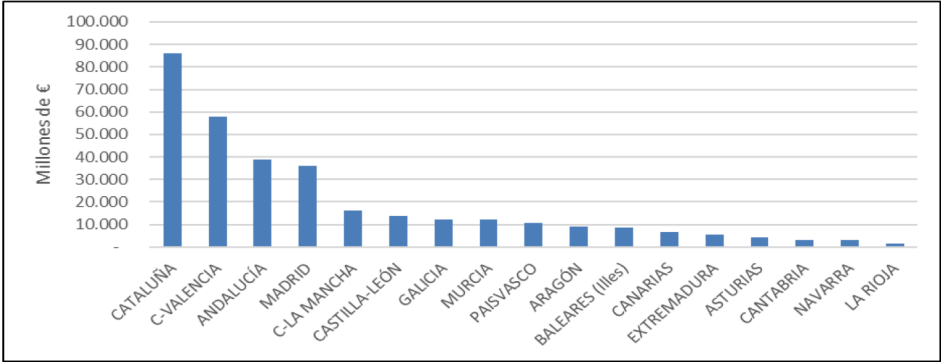
Granell (2024, pp. 267-270). Puede apreciarse que, en cifras agregadas, el saldo recaudatorio de las medidas adoptadas por las CCAA implica una disminución de ingresos tributarios, aun cuando existen importantes diferencias entre los territorios.

22 Inicialmente, las posiciones de partida de cada CCAA respecto a esta condonación eran variadas, dependiendo de su situación concreta, y se planteaban posturas diferentes, que iban desde la necesidad del pago íntegro de la deuda autonómica hasta la posibilidad de condonaciones parciales o totales de dicha deuda. Sin embargo, si se asume un probable escenario en el que el Estado pueda admitir alguna forma de condonación, se abre un amplio abanico de posibilidades, que van desde soluciones asimétricas para determinados territorios con mayor deuda a soluciones más equilibradas en las que todos los territorios, incluso los que no tienen deuda contraída con el Estado, pudieran beneficiarse de la condonación a través de transferencias u otro tipo de compensaciones.

23 Como decíamos ya en el Informe de 2020, “*La medida del endeudamiento de cada comunidad respecto a su PIB territorial es un indicador de la capacidad potencial de los distintos territorios para afrontar el cumplimiento de sus obligaciones a lo largo del tiempo, y aporta una información clave para que las agencias de rating puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados en busca de financiación*”.

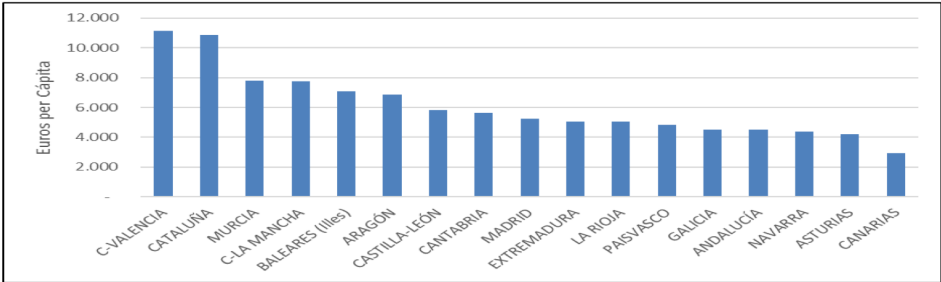
24 Algunos factores relevantes para explicar las distintas situaciones de endeudamiento de las comunidades son la situación de partida antes de la crisis de 2008, su evolución posterior, las decisiones de gastos tomadas, los problemas de una cierta infrafinanciación del sistema y la distinta

Cuadro no. 25: Deuda pública bruta total por comunidades (2023)
* (M€)



Fuente: Banco de España (2024e). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 26: Deuda pública bruta per capita, por comunidades (2023) * (€)

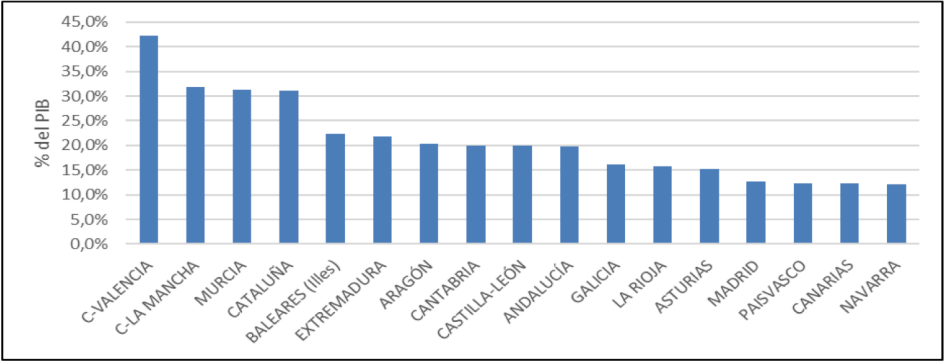


* s/ Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024e) e INE (<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>)

evolución del crecimiento del PIB regional, que -naturalmente- influye de manera determinante en el valor del indicador.

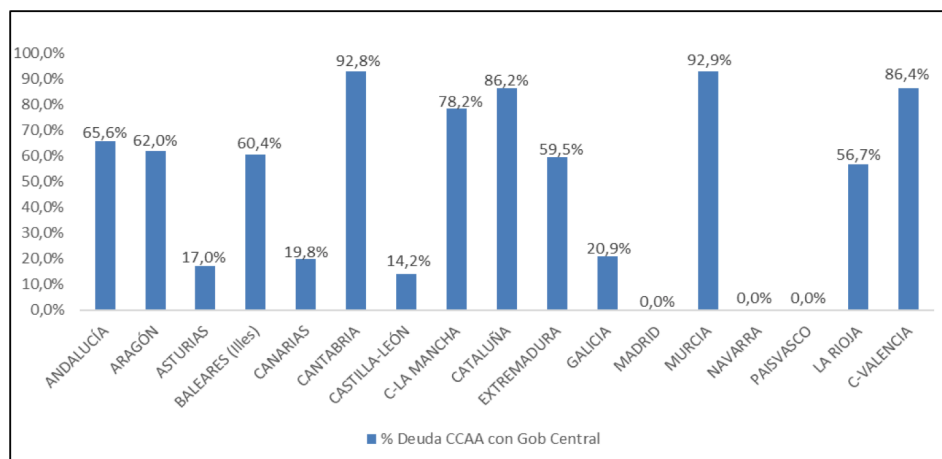
Cuadro no. 27: Deuda pública bruta total por comunidades (2023)
*** (% PIB)**



Fuente: Banco de España (2024f). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el análisis pormenorizado por CCAA también se observa un importante grado de heterogeneidad en la dependencia del Estado como acreedor. Según los datos del **Cuadro no. 28**, las CCAA que presentan un mayor porcentaje de deuda con el Estado en 2023 son Murcia (92,9%), Cantabria (92,8%), Comunidad Valenciana (86,4%), Cataluña (86,2%), Castilla-La Mancha (78,2%), Andalucía (65,6%), Aragón (62%) o Baleares (60,4%), a cierta distancia del resto de CCAA. En un grado menor de dependencia se sitúan comunidades como Asturias, Canarias, Castilla-León y Galicia, que presentan valores más reducidos (entre el 14% y el 20%). Por último, cabe destacar las situaciones del País Vasco y Navarra y de Madrid, que no mantienen deuda con el gobierno central (las dos primeras, porque en ningún momento participaron de los mecanismos extraordinarios de financiación, y la última porque liquidó esas deudas en el año 2019).

Cuadro no. 28: Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las CCAA (2023) (%)



Fuente: Banco de España (2024g). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

5. Ante la nueva legislatura: la necesaria perspectiva federal

Los avatares del debate político, tras los procesos electorales desarrollados en 2023 (y, de manera especial, las elecciones generales), han conducido a un comienzo de la legislatura con características diferenciadas. En primer lugar, por la dilatación del proceso de formación del nuevo Gobierno de coalición y, singularmente, por los procesos de negociación de los apoyos parlamentarios del actual Gobierno, con importantes implicaciones -como las vinculadas con la Ley de Amnistía- sobre el debate territorial en España.

En el momento de redactarse estas líneas, tras los nuevos procesos electorales celebrados a lo largo de 2024 en Galicia, el País Vasco y Cataluña, y en vísperas a unas elecciones al Parlamento Europeo, las cuestiones directamente vinculadas con la reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas parecen todavía en una suerte de “estado de hibernación” que -quizá- esté ya próximo a resolverse.

En estas condiciones, puede ser oportuno un repaso -necesariamente apresurado- de algunas de las materias que ocupan el marco de análisis y reflexión alrededor de nuestros debates, junto con algunas consideraciones que -entendemos- condicionan de manera decisiva que su desarrollo aboque a conclusiones fructíferas:

5.1. Cuestiones pendientes y temas controvertidos.

A. ¿Por qué no ha habido reforma?

En ediciones anteriores hemos reiterado el problema de los retrasos permanentes de la reforma del modelo de financiación aprobado en 2009, para el

que se preveía su reforma al cabo de cinco años desde su aprobación.²⁵ Por nuestra parte, hemos defendido en *Informes* anteriores, junto con la práctica totalidad de las publicaciones especializadas, la necesidad de proceder a esta reforma, después de casi 15 años de funcionamiento.

No obstante, también hemos planteado los avances del modelo de 2009 respecto a los modelos anteriores y, sin justificar las dilaciones, intentamos sugerir que la ausencia de reforma ponía de manifiesto los serios problemas para abordarla y el hecho de que, a pesar de las anomalías del sistema, los resultados de este podían ayudar a comprender que los retrasos de la reforma se acumulasen en el tiempo.²⁶ La pregunta, en el caso actual, es ¿Por qué no se ha puesto en marcha la reforma del modelo de financiación, después de una demanda tan intensa de las Comunidades y de la opinión especializada?

Son dos las razones principales que pueden explicar la ausencia de reforma, más allá de los pasos dados, especialmente desde 2017, cuando se intentó poner en marcha la reforma y se creó la Comisión de especialistas que presentó un Informe que todavía es de referencia obligada (CERMFA, 2017): Nos referimos, en primer lugar, a la necesidad de lograr acuerdos consensuados y a la imposibilidad de alcanzarlos dado el grado de polarización y enfrentamiento entre los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal, a lo que no ayuda el mantenimiento de propuestas contradictorias entre las distintas Comunidades que gobiernan.²⁷

25 Técnicamente, la Ley 22/2009 se refería, en su Disposición Adicional séptima, a la “Revisión quinquenal” del sistema en los siguientes términos: “*El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema*”. El Comité fue creado en el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiero de 15 de julio, y confirmado en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009. Mediante el Acuerdo 10/2013, de 18 de diciembre, el Consejo modificó su reglamento de régimen interior para regular las competencias, composición y régimen de actuación del Comité Técnico Permanente de Evaluación, mediante la introducción de un nuevo art. 12, en el que se regulan dichas competencias, composición y régimen de actuación.

En una interpretación estricta, pues, y a pesar de las continuas referencias a la necesaria reforma de la financiación de las comunidades de régimen común, la Ley 22/2009 sólo establece la obligación de que este Comité Técnico elabore cada cinco años un informe sobre las “*posibles modificaciones*” del sistema de financiación, para mejorar la coordinación financiera, “*garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema*”. El retraso en la reforma del modelo de 2009 no sería -en este sentido- un incumplimiento de la ley, aunque sí podría considerarse como tal la inexistencia de los informes quinquenales del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

26 Conviene recordar que el modelo de 2001, aprobado en su día como modelo “*definitivo*”, pronto comenzaría a generar problemas y demandas extendidas de reforma, que se produjo ocho años después.

27 Tanto el Gobierno del Partido Popular en esa época como el Gobierno Socialista expresaban las dificultades políticas para alcanzar un acuerdo de reforma: Según informaba el diario *El Econo-*

Un segundo motivo para explicar la falta de progreso de la reforma tiene que ver con los problemas asociados al proceso político en Cataluña. Sin entrar en este momento en la genealogía de desencuentros que han abocado a la situación actual,²⁸ el hecho es que no ha existido una conexión entre el debate técnico y político sobre la reforma y el debate político en y con Cataluña, cuando -históricamente- el protagonismo de ésta ha sido siempre de especial relevancia.²⁹

De modo que los problemas que impiden la reforma del modelo son de naturaleza política. Desde un punto de vista técnico, como hemos señalado en *Informes* anteriores, hay múltiples posibilidades de mejora, muchas de ellas recogidas en el Informe de la Comisión de 2017. Desde entonces, además de los esfuerzos puntuales del Comité Permanente de Evaluación y de la recogida de las propuestas de las Comunidades, en 2022 se elaboró el *Informe sobre población ajustada*, en el que se contemplan posibles alternativas de medida de las necesidades de las Comunidades, para ajustar mejor los ingresos, y se han tomado diversas medidas para amortiguar el peso de la deuda de las comunidades con mayores dificultades financieras. En su caso, habrá que revisar la evaluación de las necesidades, ajustar y simplificar, hasta donde se pueda, el sistema de nivelación, armonizar los tributos, revisar el grado de autonomía tributaria de las comunidades, determinar una vía razonable para limitar la dependencia asociada al endeudamiento y acordar un sistema de gestión tributaria más adecuado y consensuado.

Pero las alternativas o las soluciones técnicas no sirven de nada si no hay consensos políticos mínimos, lo que hace especialmente urgente y necesaria la recomposición de los “*puentes del diálogo*” en el debate político democrático y territorial en España (y, de manera muy particular, en el diálogo con Cataluña).

mista el 14 de diciembre de 2017, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en la celebración del día de la Constitución, señalaba que el deseo del Gobierno era llegar a un consenso lo más amplio posible sobre el sistema de financiación y, para ello, llegar a un acuerdo con el PSOE, algo que también había repetido en varias ocasiones en las últimas semanas el titular de Hacienda. Cinco años después, el 18 de diciembre de 2022, en una contestación del Gobierno a la Senadora Ana González García, del grupo Popular, el Gobierno decía que “*para la consecución de la reforma del SFA se habrá de contar con un amplio consenso con las CCAA en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, sobre todo, será necesario contar con un consenso entre todos los partidos políticos, buscando una mayoría amplia. Se trata, por tanto, de un proceso político de gran complejidad y cuya duración dependerá no solo de las acciones que lleve a cabo el Gobierno, sino también de los consensos que deben alcanzarse, tanto en el seno del CPFF, como en las Cortes Generales*”. Las referencias más recientes, en un escenario considerablemente más complicado tras las elecciones generales y autonómicas de 2023, son suficientemente conocidas.

28 Sobre la que nos hemos pronunciado públicamente en otros lugares y momentos, como en estos *Informes* o en Loscos (2013, p. 254ss.).

29 Esta desconexión es, sobre todo, consecuencia y manifestación de una pérdida de diálogo, que tiene como manifestaciones más visibles la reiterada ausencia de representantes de Cataluña en el CPFF y otros órganos de encuentro multilateral, en un clima de desconfianza recíproca.

B. Régimen común vs. Régimen especial: ¿debe extenderse el sistema de concierto?

En *Informes* anteriores hemos mencionado las diferencias que se producen -en cuanto a los resultados de financiación de sus respectivas comunidades- entre los sistemas de régimen común y especial. Se trata de una anomalía que contamina los resultados de equidad del conjunto del sistema de financiación territorial en España, y que afecta igualmente, de manera ineludible, a su eficiencia.³⁰

De ahí que periódicamente surjan propuestas (particularmente, en el marco del proceso político catalán, y en el debate sobre la reforma del sistema de financiación) que plantean la extensión o generalización del régimen de concierto, como forma de aproximar una solución a los problemas citados y que, con esa intención, se formulan en ocasiones como sistemas de “concierto económico solidario”, que de manera expresa contemplarían incorporar soluciones técnicas a los conflictos de equidad, en un contexto de desigualdades interterritoriales que tienen obvias repercusiones sobre la recaudación fiscal.

Aunque, por tales razones, resulta fácil de comprender la lógica que inspira dichas propuestas, su incorporación en un proceso de reforma (particularmente, si se trata de la reforma de la financiación de las comunidades de régimen común) reviste una complejidad técnica y política que puede resultar de imposible solución en el marco de una legislatura, por la existencia de riesgos que habrán de debatirse con detalle, y probablemente reclamen soluciones alternativas.

C. Bilateralismo vs. Multilateralismo

En línea con estas demandas anteriores, se registra una creciente tensión entre estos dos principios, que son consustanciales a cualquier marco de relaciones intergubernamentales. En el caso de España, no se debe olvidar que el sistema de conexiones establecido en nuestro marco jurídico de referencia es mixto: Se reconoce la importancia de la relación entre la administración central y las autonómicas a través de foros multilaterales, como son las conferencias sectoriales, pero, al mismo tiempo, existen las Comisiones Mixtas de relación entre cada una de las comunidades y el estado central.

La complejidad de estos marcos de relaciones (no solamente en el caso de Cataluña) plantean nuevamente, de manera periódica, la reclamación de que

³⁰ Como es bien conocido, en el terreno teórico no deberían existir problemas para garantizar una equivalencia en los resultados de financiación entre ambos sistemas (por otra parte, exigida por el art. 138.2 de la Constitución). En la práctica, sin embargo, ello requiere que se garantice una correcta estimación de las *necesidades de gasto* de los gobiernos subcentrales (en el sistema de régimen común) o de las *cargas no asumidas* (en el de régimen especial), entre otras cuestiones (como la articulación de la solidaridad y los métodos de cálculo de las transferencias necesarias para el buen funcionamiento de cada sistema, como las de nivelación, o la determinación del cupo o de la aportación), cuya implementación jurídica y operativa es compleja (también, en el terreno político) aunque en modo alguno imposible.

se articulen espacios de encuentro y diálogo bilateral, que en ocasiones se contraponen a los espacios de naturaleza multilateral que les sirven de complemento y contrapeso.

Como en los casos anteriores, el debate sobre la reforma de la financiación territorial habrá de incorporar necesariamente esta doble dimensión.

D. El debate sobre las balanzas fiscales

De nuevo nos encontramos ante un problema en el que las cuestiones técnicas se mezclan, de manera inevitable, con las decisiones políticas. España es, con gran diferencia, el país en el que se han hecho más investigaciones sobre *balanzas fiscales* que, como es bien sabido, son trabajos en los que se trata de estudiar los efectos que generan los ingresos y los gastos públicos en un territorio y durante un período de tiempo acotado. En un país democrático, cuyo objetivo esencial es garantizar el bienestar de la población, cabe esperar que, si los sistemas se rigen por criterios de cierto nivel de redistribución y progresividad, en los territorios más ricos el *saldo fiscal*, es decir, la diferencia entre los gastos y los ingresos, tienda a ser negativo (déficit), mientras que en los más empobrecidos ocurrirá al contrario y, en ellos, el saldo fiscal tenderá a ser positivo (superávit).

La cuestión que se suele plantear, no obstante, no es tanto de signo como de dimensión. Si aceptamos el efecto redistributivo territorial de la acción pública, importa saber si este es excesivo o no, y esto abre una dimensión de contacto con la reforma de los sistemas de financiación, en la que deben revisarse sus mecanismos de solidaridad (sustancialmente, las transferencias de nivelación y de desarrollo), con el consiguiente debate sobre el grado de redistribución interterritorial que se incorpore, y que siempre puede criticarse como insuficiente o como excesivo.

En el caso de España, se trata de una cuestión que planeará sobre el debate de la reforma, puesto que algunos de los problemas que se nos plantean (como la disparidad entre los resultados de financiación de los sistemas de régimen común y especial a que hemos hecho referencia) tienen también un reflejo -como anomalías- en los resultados de cálculo de las balanzas fiscales interterritoriales.

Como en los casos anteriores, resulta imprescindible abordar el conjunto de estos problemas desde el más absoluto rigor técnico,³¹ pero asimismo desde un diálogo político leal.³²

31 El problema básico para medir una cuestión tan compleja es el de los métodos empleados a la hora de realizar estos ejercicios, puesto que existen diferentes opciones metodológicas que deben adoptarse para hacer un análisis riguroso de los saldos fiscales. En España, una mención obligada es el trabajo del IEF (2006), que ofrece el resultado del consenso de una Comisión de Expertos nombrada por el Ministerio de Hacienda, y que se ha convertido en una referencia razonablemente aceptada. Sus resultados para el año 2005 se recogieron en IEF (2008). Un resumen de los problemas y la literatura más relevante hasta esa fecha puede encontrarse en Loscos (2009).

32 El debate ha vuelto a tomar fuerza al calor de las recientes elecciones catalanas y las demandas de un nuevo sistema de financiación. Una muy buena referencia reciente es Lago (2024).

E. Rebajas de impuestos y suficiencia.

Por fin, en el marco de las reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación aparece, asimismo, un debate dual que afecta a dos principios tan señalados como los de suficiencia y autonomía. Por una parte, se reclama la necesidad de asegurar una financiación suficiente de los gobiernos autonómicos, en tanto que sobre ellos recaen las principales competencias asociadas con los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar.³³ Por otra, el ejercicio de la autonomía tributaria por parte de los gobiernos autonómicos ha ido acompañado, especialmente en los últimos tiempos, de rebajas de impuestos (en ocasiones, en comunidades que, por otra parte, reclaman una mejor financiación).³⁴

Si el hecho de que se tome este tipo de decisiones puede valorarse positivamente en función del principio de autonomía tributaria, no es menos cierto que puede plantear preocupaciones desde una perspectiva de responsabilidad.

5.2. La necesidad de una aproximación pragmática y gradual

Se trata de un conjunto de cuestiones que, antes incluso de entrar en la discusión técnica de las posibles alternativas disponibles para la revisión técnica del sistema de financiación, plantean una notable complejidad y considerables desafíos en el terreno político, con un alcance que puede ir más allá del marco de una legislatura.

Desde ese punto de vista, y dejando momentáneamente de lado la necesidad de restablecer un clima de debate político y territorial en el que se reconstruyan espacios de confianza y consenso, parece obligado resaltar que las soluciones que se implementen (sobre todo, en el corto plazo de una legislatura) han de ajustarse a un marco legal e institucional que -siendo de difícil o incluso indeseable reforma- puede ofrecer posibilidades relativamente amplias para el acuerdo entre posiciones separadas.

Por ejemplo, y ciñéndonos al inventario de cuestiones que acabamos de plantear, no nos parece posible ni deseable elegir entre bilateralismo y multilateralis-

33 En *Informes* anteriores, venimos reiterando que esta pretensión cuenta con un innegable respaldo en la naturaleza de estos servicios como *bienes superiores* (aquellos en los que, según la teoría económica, su demanda se incrementa de manera más que proporcional a medida en que lo hace la renta).

34 En un reciente trabajo, Fuenmayor y Granell (2024) estimaban que el saldo recaudatorio de las decisiones de autonomía tributaria entre las comunidades de régimen común se cifraba -en su conjunto- en una rebaja de 5.719 M€ en 2022 (un 0,5% del PIB, y un 4,8% de los ingresos tributarios). En uso de las capacidades tributarias transferidas, la mayor parte de las comunidades disminuían su recaudación (de manera muy destacada, la Comunidad de Madrid, con un saldo recaudatorio de -6.255M€, un 2,4% del PIB y más de un 26% de su recaudación), mientras que solamente cinco la incrementaban (Cataluña, la Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura y Asturias, algunas de las cuales aprobaron o anunciaron rebajas tras las elecciones de 2023). Los cambios normativos se refieren, junto a los que afectan a la tributación propia, a variaciones en las tarifas y otros elementos de diferentes tributos cedidos o compartidos (como sus mínimos exentos o, en el IRPF, el mínimo personal y familiar o las deducciones en la cuota).

mo. El marco de negociación en el que se plantean las diferentes demandas exige conciliar (en lo jurídico y en lo político) ambas dimensiones, y esta doble exigencia resulta tan obligada como funcional en el diseño constitucional del Estado de las Autonomías, y en cualquier avance que se acuerde en una dirección federal.

Como resulta bien conocido, la Constitución y, en general, los sistemas federales, establecen mecanismos equilibrados de los dos tipos de relaciones. Se trata de proteger a los diversos gobiernos y aceptar una gobernanza compartida, apostando por la cooperación para los asuntos comunes de todos los territorios. El eje central de un modelo federal es la igualdad y la solidaridad entre territorios, una igualdad compleja, que nada tiene que ver con la uniformidad, pues existen las diferencias y hay que recordar que no todas las diferencias son injustas.³⁵

Desde este punto de vista, el enfoque bilateral resulta imprescindible en aquellas áreas que resultan de especial importancia para cada Comunidad, o en las que no afectan a todas ellas. Sin embargo, el enfoque multilateral es obligado para las materias comunes (como la salud pública), donde instituciones como los Consejos Interterritoriales o las Conferencias Sectoriales ofrecen una imprescindible coordinación. Sobre todo, este enfoque es necesario para preservar un principio de *unidad en la diversidad*, que asegure que se mantienen los equilibrios y la red de compromisos asumidos por los agentes (al menos, en tanto no se alcancen los acuerdos para su modificación).

Por otra parte, sin plataformas multilaterales eficaces no puede funcionar un sistema federal basado en principios como la lealtad y la solidaridad. Es necesario fortalecer las relaciones horizontales formales o informales, para ir conformando un argumentario consensuado que ayude a superar los problemas coyunturales. El principio de lealtad implica, en cierto modo, ponerse en el lugar del otro para comprender sus posiciones y argumentos, y participar en cualquier negociación significa tener claros los objetivos a conseguir, pero saber aceptar que los acuerdos pueden aparejar la renuncia a una parte de las expectativas iniciales. En todo caso, es importante procurar cambiar el estilo de negociación, porque la satisfacción de la agenda propia no debería perseguirse en contraposición a los objetivos del conjunto.³⁶

Consideraciones similares pueden ofrecerse sobre el debate en torno a la posible extensión del sistema de concierto. De nuevo, hemos de reiterar la necesidad de corregir la disparidad de resultados -en términos de financiación por persona ajustada- que separa a las comunidades de régimen especial y de

35 Un argumento adicional a favor de los sistemas multinivel es que la garantía de autogobierno y sus posibilidades de experimentación pueden ser un buen instrumento para mejorar los servicios, las prestaciones y la gestión tributaria, lo que ayudaría a identificar las mejores prácticas, en beneficio de todos los agentes implicados.

36 Desde esta perspectiva, las técnicas de negociación *centradas en principios* suelen considerarse superiores a las *centradas en posiciones*, cuando se trata de alcanzar soluciones de consenso, como se recuerda desde el *Harvard Negotiation Project*, de Fisher y Ury (1981).

régimen común, y cuya permanencia en el tiempo afecta negativamente al debate sobre la reforma de la financiación de estas últimas. Se trata, también, de un problema en el que las soluciones técnicas son viables,³⁷ pero cuya implementación probablemente exija -además de una negociación política compleja- establecer periodos transitorios dilatados que aseguren su corrección gradual.

Pero, además, entendemos que las alternativas que se presentan en el debate (y, nuevamente, sin entrar ahora en el terreno de su deseabilidad) no ofrecen una viabilidad técnica y política mayor, que permitiese su implementación en el marco de una sola legislatura: Las propuestas de extensión a Cataluña de un *concierto solidario*, en el que desde la Administración tributaria de la Generalitat se asumiera la recaudación de la totalidad de los tributos, requeriría -en sus escenarios más favorables- de procesos de implantación dilatados en el tiempo,³⁸ incluso haciendo abstracción de su complejidad técnica y política. La alternativa de una *Administración tributaria integrada* (como la propuesta por la Comisión de Expertos en CERMFA, 2017) suscita un consenso técnico y político mucho mayor,³⁹ pero su desarrollo en el tiempo -nuevamente- demandaría un proceso de implementación de alcance muy superior al de una sola legislatura.

Desde nuestro punto de vista, sería más viable y funcional poner el acento en la gestión tributaria y apostar por una mayor participación de las comunidades en la gestión de los tributos. En ese sentido, puede ser útil poner en marcha el Consorcio recogido en el art. 204.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y explorar las vías de colaboración estrecha que permite entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. Sin infravalorar las dificultades que habrían de afrontarse, su vinculación con el desarrollo del Estatuto ofrece una base de partida que facilitaría considerablemente su puesta en marcha, y la flexibilidad que caracteriza la figura del Consorcio permitiría su implantación gradual, imprescindible en un ámbito tan delicado, pero asimismo deseable en tanto haría más fácil el desarrollo de las relaciones de confianza entre las dos administraciones -con la generación de muy importantes sinergias- en el camino hacia

37 Como hemos indicado en otras ocasiones, se trata -fundamentalmente- de problemas que se refieren al cálculo del cupo o de la aportación, de gran complejidad técnica pero sin implicaciones de dimensión constitucional. En lo que a la incorporación a este cálculo de los mecanismos de nivelación, debe recordarse también que la solidaridad interterritorial ya está asumida como carga general del Estado, e incorporada a los cálculos del cupo y la aportación en lo que se refiere a los Fondos de Compensación Interterritorial (en su momento -cuando solamente existía autonomía de gasto- el único mecanismo expreso de solidaridad del sistema). Por tanto, la incorporación de las transferencias de nivelación (imprescindibles tras la extensión de la autonomía al ámbito de los ingresos públicos) no debería plantear tampoco problemas de principio, pese a su ineludible complejidad técnica y política.

38 Como, por otra parte, se admite expresamente en algunas de las propuestas.

39 Entre otros motivos, porque conjura el importante riesgo de fragmentación de la AEAT que suele asociarse con otras alternativas.

“transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña” contemplado en el art. 204 EAC (con un horizonte -de nuevo- de alcance superior a una legislatura).⁴⁰

Las nuevas propuestas de cálculo de balanzas fiscales nos merecen consideraciones análogas. Se trata de ejercicios de gran complejidad técnica,⁴¹ y cuya utilidad para mejorar nuestro conocimiento de los efectos territoriales de las políticas públicas -que incluye la detección de anomalías como las mencionadas en el epígrafe anterior- nos parece fuera de toda duda. Sin embargo, esta utilidad depende decisivamente de que el rigor exigible a dichos trabajos vaya acompañado de su utilización leal y rigurosa en el debate político, evitando algunos de los excesos que conocimos en periodos anteriores. Desde este punto de vista, la decisión de hacer pública la información más actualizada para el desarrollo de estos cálculos⁴² nos parece un esfuerzo de transparencia tan obligado como digno de reconocimiento.

Por fin, y en relación con el debate sobre la suficiencia, las rebajas impositivas suelen justificarse en la idea de que se trata de la vía más adecuada para estimular la actividad de inversión y consumo de las empresas y las familias, e incrementar así el crecimiento económico. Es preciso recordar, sin embargo, que esa reacción no está asegurada y, por otro lado, que hay importantes carencias de servicios y prestaciones públicas, que las comunidades se quejan de insuficiencia de recursos y, sobre todo, que -cuando se comienza a hablar de reforma- suelen demandarse nuevos recursos o se exigen del gobierno central compensaciones ante las situaciones de déficit o insuficiencia de recursos.⁴³

Desde este punto de vista, consideraciones aún relativamente recientes, formuladas desde organismos internacionales (en el marco de la respuesta a

40 La generación de estas relaciones de confianza y colaboración es, por otra parte, una exigencia y condición de posibilidad para cualquiera de las propuestas alternativas.

41 Como es bien sabido, las cuestiones principales que afectan a los resultados obtenidos tienen que ver con tres cuestiones básicas:

1. La disponibilidad de información territorializada suficiente de cada uno de los programas de ingresos y gastos públicos y el conocimiento detallado de las instituciones del sector público en los diversos niveles de gobierno.
2. Las decisiones metodológicas que deben tomarse en los estudios de incidencia.
3. La interpretación de los saldos territoriales y la adecuada justificación del resultado por el que opta el decisor político.

Estas dificultades hacen preciso que se extreme la prudencia en la interpretación de los saldos, así como en la búsqueda de soluciones técnicas y políticas para las anomalías que se pongan de manifiesto (cfr. Loscos, 2009). Consideraciones similares pueden formularse en relación con los problemas asociados a las llamadas “deudas históricas”:

42 A través de la página *web* del Instituto de Estudios Fiscales, en <https://www.ief.es/investigacion/saldosFiscales.vbhtml>

43 Es importante, en todo caso, conocer con más detalles las implicaciones de las rebajas impositivas y, como se suele demandar de la acción de la administración central, la eficacia y eficiencia debidas en el manejo de los servicios y prestaciones públicos financiados con estos recursos.

la crisis Covid-19)⁴⁴ o desde el propio Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria de 2022 (CPE-LBRT, 2022) señalan la necesidad de mantener una capacidad fiscal que permita dar respuesta a los diferentes desafíos que pueden afrontar las Administraciones públicas, en sus diferentes niveles,⁴⁵ y la importancia que puede revestir -de cara a ello- un fortalecimiento de la imposición patrimonial.⁴⁶

5.3. *La necesidad de una perspectiva federal*

La situación actual de intensa descentralización en España, en un contexto de creciente globalización y de apuesta decidida por Europa para conseguir el papel protagonista que le corresponde en el escenario internacional, es una buena ocasión para conformar una propuesta federal que vaya más allá de la reforma de la financiación autonómica. Esta propuesta parte, de forma natural, del Estado de las Autonomías y los avances logrados a lo largo de los años, y se proyecta al horizonte europeo (que forma ya parte, como un nivel de gobierno más, de la estructura institucional de los países de la Unión). La experiencia de autogobierno de más de cuarenta años, y la proximidad de las autonomías a las preferencias de los ciudadanos, han permitido aumentar la calidad de las políticas públicas, disminuir los costes de su provisión, experimentar soluciones diferentes, innovar y competir, trasladando las mejores experiencias de unos territorios a otros.

A pesar de las reticencias y prejuicios existentes en España sobre el federalismo, es necesario recordar que este sistema de gobierno defiende abiertamente la neta superioridad ético-política de la convivencia de diversos territorios en el seno del mismo sistema, en un proyecto de tolerancia, lealtad, confianza y respeto mutuo. Además, el federalismo defiende la igualdad entre ciudadanos (no uniformidad en prestaciones y medios de financiación) y la solidaridad entre comunidades. Es preciso recordar, por otra parte, que el federalismo promueve sus propias pasiones políticas, anteponiendo la empatía al resentimiento entre comunidades, la generosidad a visiones cerradas y egocéntricas, el respeto a la diversidad a las visiones centralistas y autoritarias, o la apuesta por la negociación y el pacto a la imposición de decisiones políticas de una parte de la población a otra, o la polarización y el enfrentamiento como norma política.

Y esa visión federal, tan extendida en el mundo, puede servir para estimular la reforma de la financiación, máxime si, como planteábamos en el *Informe* anterior, no se puede aceptar como inevitable una situación en la que el consenso verbal entre quienes ostentan responsabilidades de gobierno es

44 Cfr. FMI (2021).

45 Entre ellos, y para recordar expresamente una dimensión federal supraestatal, los que plantea la necesidad de *autonomía estratégica* de la Unión Europea, que hemos abordado en Díaz Pulido, Loscos y Ruiz-Huerta (2024).

46 Véase también OCDE (2018).

unánime en cuanto a la necesidad y urgencia de la reforma, pero no se acompaña de los esfuerzos de reflexión y negociación (ciertamente de gran complejidad) que serían precisos para conducirla a buen término.

Los acontecimientos excepcionales que ha vivido la sociedad española los últimos años, desde la pandemia hasta la guerra de Gaza y las tensiones inflacionistas, obligan a pensar la respuesta que deben dar nuestras instituciones ante los desafíos del presente, y su forma de financiación. Como también se señalaba hace un año, hay elementos de las crisis vividas que reclaman un protagonismo creciente de la Hacienda central y de la Hacienda Europea, al menos en las funciones “tradicionales” de coordinación, redistribución y -sobre todo- estabilización, de especial importancia en el marco de la integración europea y de la necesidad de dar una respuesta eficaz a los bienes públicos globales (como la salud, o la protección frente al riesgo climático o los excesos de la digitalización).

Pero, por otra parte, han aumentado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia) que se demandan como derechos subjetivos de la ciudadanía y que, en consecuencia, deben ser adecuadamente atendidos. Todo ello exige cuantificar los recursos necesarios para atender todas estas funciones, y su reparto entre los diferentes niveles de gobierno. La máxima transparencia sobre recursos disponibles y su distribución debe informar adecuadamente los procesos de negociación.

Respecto a la propia reforma del modelo de financiación, las asignaturas pendientes, como hemos reiterado en las líneas anteriores y en los *Informes* precedentes, son el aseguramiento de un cierto nivel de suficiencia de los diversos niveles de gobierno, mediante una revisión/evaluación en profundidad de los servicios y prestaciones públicas; la reforma -con perspectiva territorial- del sistema impositivo, estudiando la posibilidad efectiva de la llamada corresponsabilidad colegiada y los procedimientos de gestión compartida de las principales figuras tributarias.

Desde otro punto de vista, el desarrollo del modelo en clave federal hace necesaria la búsqueda de vías para asegurar la convergencia entre el modelo de régimen común y el foral. En ese sentido, la extensión de las cargas no asumidas (en las comunidades de régimen especial) o la adecuada medición del cupo o la aportación serían elementos para valorar en esa dirección.⁴⁷

Y en relación con los aspectos más concretos del modelo de régimen común, sería necesario simplificar -hasta donde sea posible- los instrumentos

47 Como indicamos en el *Informe* anterior, en 2022 y 2023 se han introducido modificaciones en el marco legal de estas Comunidades, para -entre otros aspectos- adecuarlo a la reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido llevada a cabo para transponer diversas Directivas comunitarias e incorporar las nuevas figuras tributarias creadas desde 2020. Como indicábamos, las reflexiones que sugerimos habrán, probablemente, de posponerse hasta negociaciones posteriores.

de autonomía, nivelación y transparencia, para ayudar a resolver la insuficiencia de algunas comunidades y determinar vías de salida para las situaciones más graves de endeudamiento. Adicionalmente, fortalecer la responsabilidad fiscal de las comunidades, intentando evitar la competencia fiscal a la baja en los impuestos patrimoniales y sobre la renta personal.

Dos cuestiones adicionales son, por un lado, la reforma de los mecanismos de desarrollo regional y, más particularmente, de los Fondos de Compensación Interterritorial. Aunque, en sentido estricto, se trata de instrumentos que se sitúan fuera del modelo de financiación, pueden contribuir a limitar las dificultades de convergencia regional que se están produciendo entre las comunidades, además de comprometer más, en este ámbito, a las comunidades de régimen especial (que aceptan pacíficamente su naturaleza de *carga no asumida* y que simboliza, mejor que cualquier otro instrumento, la contribución de estas comunidades a la solidaridad territorial).

El último punto se refiere al fortalecimiento de los mecanismos institucionales (Senado, Consejo de Política Fiscal y Financiero, Conferencia de Presidentes), elementos esenciales de cualquier sistema federal y, con carácter más específico, la potenciación de la gestión tributaria territorializada, a través de alguna de las vías que se vienen proponiendo. Por fin, y naturalmente, la invitación a los partidos políticos para que, en coherencia con sus demandas generalizadas de reforma del sistema de financiación, comiencen a negociar sobre los puntos nucleares del cambio exigido, pensando en el bienestar de la sociedad a lo largo de las próximas décadas.

REFERENCIAS

AIReF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2024): *Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas 2024* (Informe 2/24, 11 abril). Madrid: AIReF. Accesible en internet: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/04/PRESUPUESTOS-INICIALES/Informe-Presupuestos-Iniciales-2024.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024a): *Informe Anual 2023*. Madrid: Banco de España. Accesible en internet: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf

BANCO DE ESPAÑA (2024b): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Importes (Cuadro 11.6 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1106.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024c): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 11.7 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuapp.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1107.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024d): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas, por instrumentos (Cuadro 13.7 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuapp.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1307.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024e): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Importes (Cuadro 13.9 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deucca.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1309.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024f): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 13.10 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deucca.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1310.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2024g): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Resumen general (Cuadro 13.6 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122>, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deucca.html, y en <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1306b.pdf>

CERMFA [COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA] (2017): “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica” (julio 2017), en *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: IEF, 2018, pp. 9-195. Accesible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Reforma_SFA.aspx y http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

CPE-LBRT [COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA] (2022): *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid. Accesible en internet: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

DEL PINO, Eloísa y RUBIO, M^a Josefa (Dirs.) (2024): *Los Estados del Bienestar en la encrucijada – Políticas sociales en perspectiva comparada* (3^a ed.). Madrid: Tecnos.

DÍAZ PULIDO, José Manuel; LOSCOS, Javier y RUIZ-HUERTA, Jesús (2024): “Evolución de la política fiscal y los sistemas fiscales: De la limitación del Estado a la financiación del bienestar”, cap. XIX en DEL PINO y RUBIO (dirs.) (2024), pp. 463-500.

EUROSTAT (2024): “Data browser: Government deficit/surplus, debt and associated data (gov_10dd_edpt1)” (*last update: 22/04/2024 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table

FERRI, Jaime (dir.) (2013): *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch – INAP.

FISHER, Roger y URY, William (1981): *Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder*. Barcelona: Gestión 2000, 1998.

FMI [FONDO MONETARIO INTERNACIONAL] (2021): *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, april. Accesible en internet: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>.

FUENMAYOR, Amadeo y GRANELL, Rafael (2024): “Desigualdades territoriales de las políticas fiscales y la reforma fiscal ecológica”, en Salido y Ruiz-Huerta (dirs.) (2024), pp. 261-286.

GdE [GOBIERNO DE ESPAÑA] (2023): “III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación” (*Presentación Power Point, 16 de febrero*), en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-02/16022023_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf.pdf

GdE-PRTR [GOBIERNO DE ESPAÑA – PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA] (2023a): *IV Informe de evolución del Plan de*

Recuperación – Diciembre 2023. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_completo_0.pdf

GdE-PRTR [GOBIERNO DE ESPAÑA – PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA] (2023b): “Avances en la ejecución del Plan de Recuperación” (*Presentación Power Point*). Comisión Mixta (21 diciembre). Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf

GdE-PRTR [GOBIERNO DE ESPAÑA – PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA] (2024): “Datos periódicos de ejecución del Plan” (*actualización 31 enero*). Accesible en internet: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>

IEF [INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES] (2006): *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Madrid: IEF, 2008. Accesible en internet: https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/gabineteministro/varios/metodologia_balanzasfiscales.pdf

IEF [INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES] (2008): “Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales 2005”. Accesible en internet: <https://web.archive.org/web/20111104160948/http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2024a): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2024b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma – Año 2023*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2024a): “Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Diciembre 2023”, *Notas de Prensa* (12 enero), en <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC1223.htm>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2024b): “Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Abril 2024”, *Notas de Prensa* (14 mayo), en <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC0424.htm>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2024c): “Encuesta de Población Activa (EPA) - Cuarto trimestre de 2023”, *Notas de Prensa* (26 de enero), en <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA4T23.htm>

LAGO PEÑAS, Santiago (2024): “Balanzas fiscales, otra vez”, *El País* (20 marzo), en <https://elpais.com/espana/2024-03-20/balanzas-fiscales-otra-vez.html>

LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CC.AA. de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense (Dto. Economía Aplicada IV).

LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier (2018): “Reordenaciones y distorsiones de la nivelación en el Sistema de Financiación Autonómica (2009-2015): Evolución y descomposición por componentes”, *XXV Encuentro de Economía Pública* (Valencia, 26 de enero). Accesible en internet: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EE-B&paper_id=136

LOSCOS, Javier (2009): “Balanzas fiscales territoriales: perspectiva general y experiencia en España”, *Información Comercial Española*, no. 848, pp. 89-114. Accesible en internet: <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1241/1241>

LOSCOS, Javier (2013): “Los sistemas de financiación”, cap. V en Ferri (dir.) (2013), pp. 181-267.

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2024a): *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*, en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2024b): “Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2023” (*Presentación Power Point*, 21 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/ESTADISTICAS/21-03-24-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-AAPP-2023.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2024c): “Cierre ejecución Presupuestaria: España supera todas las previsiones y cierra 2023 con un déficit público del 3,66% del PIB”, *Nota de Prensa* (21 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/ESTADISTICAS/21-03-24-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-AAPP-2023.pdf>

sa/2024/ESTADISTICAS/21-03-24-NP-CIERRE-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-2023.pdf

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023a): “El Gobierno asigna a las CCAA 1.247 millones de euros para atender las necesidades pendientes de financiar del déficit de 2022”, *Nota de Prensa* (15 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/S.E.HACIENDA/15-12-23-NP-CDGAE-REPARTO-FONDO-DE-FINANCIACION-EXTRA-FLA-II-Y-PRIMER-TRIMESTRE-2024.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023b): “Hacienda ha pagado 123.356 millones de euros a las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta durante 2023, un 11% más que en 2022”, *Nota de Prensa* (27 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/S.E.HACIENDA/27-12-23-NP-ENTREGAS-A-CUENTA-DICIEMBRE-2023.pdf>

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

RUIZ-HUERTA, Jesús y LOSCOS, Javier (2019): “Financiación autonómica: Compás de espera”, en AJA, Eliseo *et al.* (dirs.) (2019): *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.

SALIDO, Olga y RUIZ-HUERTA, Jesús (dirs.) (2024): *VI Informe sobre la Desigualdad en España 2024: Los efectos de las transiciones demográfica, climática y digital en la desigualdad*. Madrid: Fundación Alternativas. Accesible en internet: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/05/IDES_2024-3.pdf

EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós i Castellón
Universitat de Barcelona

1. Apenas medio año de actividad normativa estatal

Nuevamente las elecciones han condicionado de manera decisiva la actividad normativa del ejercicio. En efecto, la inmediata convocatoria de elecciones generales para el día 23 de julio, tras la celebración de elecciones autonómicas y municipales el día 28 de mayo, ha hecho que la actividad legislativa estatal se haya concentrado prácticamente en la primera mitad del año, lo que se ha traducido en la aprobación de 4 leyes orgánicas (frente a las 15 aprobadas en 2022) y de 13 leyes ordinarias (frente a las 39 de 2022). El Gobierno, por su parte, ha aprobado 8 Decretos-leyes (en 2022 habían sido 20). Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las Comunidades Autónomas, merecen comentario las disposiciones que se reseñan a continuación.

1.1. Normas aprobadas antes de las elecciones generales

La ley más relevante aprobada en el primer trimestre del año fue la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que deroga el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, y pretende establecer el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regular el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo.

En el mes de abril, y por segundo año consecutivo, se han vuelto a modificar las normas reguladoras del Convenio Económico con Navarra y del Concierto Económico con el País Vasco para adaptar tanto uno como otro a las últimas modificaciones operadas en el ordenamiento jurídico tributario.

En concreto, mediante la Ley 8/2023, de 3 de abril, se modificó la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se había aprobado en su momento el Convenio Económico con Navarra, que había sido modificado también a finales de 2022 (Ley 22/2022, de 19 de octubre).

Se han incorporado ahora al Convenio el nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, regulado en la Ley 7/2022, de 8 de

abril, así como el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, como complementario del Impuesto sobre el Patrimonio. Por otra parte, la Ley incluye la regulación de los métodos de ajuste a consumo tanto del citado impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables como del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, cuya estructura había sido objeto de reforma en el ejercicio 2022. A finales de año, mediante el Real Decreto 1126/2023, de 19 de diciembre, se ha modificado el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico, en consonancia con las modificaciones introducidas tanto en la Ley 8/2023, de 3 de abril, como en la Ley 22/2022, de 19 de octubre, citadas.

Por otra parte, mediante la Ley 9/2023, de 3 de abril, se modificó la Ley 12/2002, por la que se había aprobado el Concierto Económico con el País Vasco, y mediante la Ley 10/2023, de 3 de abril, se aprobó la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2022-2026.

La primera de estas leyes tiene como objeto una nueva adaptación del Concierto a las modificaciones producidas en el sistema tributario del Estado desde la última reforma efectuada en el año 2022 (Ley 1/2022, de 8 de febrero) y ha supuesto la incorporación del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la incineración de residuos, y del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, así como la adecuación del mecanismo del ajuste a consumo del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero y del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

La ley relativa al Cupo a aplicar durante el quinquenio 2022-2026, mantiene en gran medida la metodología establecida para el quinquenio 2017-2021 contenida en la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, con algunas novedades relativas al ajuste a consumo del IVA y la fijación de los criterios y parámetros de aplicación de los ajustes a consumo de los impuestos especiales sobre los envases de plástico no reutilizables y sobre los gases fluorados de efecto invernadero.

Ya en el mes de mayo, y poco antes de la disolución de las Cortes, se aprobaron dos leyes que introducen algunas novedades de interés en el ámbito tributario. Se trata, en primer lugar, de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. En lo que al ámbito tributario se refiere, la ley ha modificado la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para incorporar la Directiva (UE) 2020/284 del Consejo, de 18 de febrero de 2020, e introducir algunos requisitos para los proveedores de los servicios de pago, y ha incor-

porado también las Directivas (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, sobre el régimen especial de los impuestos especiales, y la Directiva (UE) 2020/1151 del Consejo, de 29 de julio de 2020, sobre armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, modificando la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales y su Reglamento (Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio).

En segundo lugar, la Ley 13/2023, de 24 de mayo, ha modificado la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para la transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo de 22 de marzo de 2021, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y ha incluido otras normas tributarias, entre las que se incluyen determinadas modificaciones de la Ley del IVA y de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, de Sociedades, sobre limitación en la deducibilidad de gastos financieros.

También en mayo, se aprobó la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que tiene por objeto regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España. La Ley ha sido objeto de hasta 8 recursos de inconstitucionalidad interpuestos por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, por el Parlamento de Cataluña, así como por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia, Illes Balears, Madrid y País Vasco, alegando que podría vulnerar el ámbito competencial reservado a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda.

Por otra parte, en el ámbito de la legislación de urgencia con mayor incidencia autonómica, cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que se enmarca dentro del conjunto de reformas relativo a la sostenibilidad del sistema público de pensiones derivadas de las previsiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Una segunda disposición a destacar es el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. La norma incluye un conjunto de medidas de apoyo a los agricultores y ganaderos, prevé también medidas de gestión y de

apoyo para los abastecimientos y regadíos situados en los ámbitos territoriales afectados por la sequía en el año 2023, e incorpora determinadas medidas en materia de transportes y de seguridad laboral.

De especial relevancia es, sin duda, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que se configura como una extensa norma *ómnibus* en la que conviven la transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles (transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas intracomunitarias) y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores con otras medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y a otras situaciones de vulnerabilidad, incluyendo la prórroga de medidas en materia energética y la ampliación de medidas de apoyo en materia de transportes, prorrogando en este sector las ya adoptadas a finales de 2022, que serán nuevamente prorrogadas a finales de año y para todo el 2024, con la finalidad de mantener la reducción del precio que los usuarios pagan por los abonos y títulos multiviaje en los servicios de transporte colectivo urbano e interurbano que prestan las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. El Real Decreto-ley incluye también medidas de apoyo para la reparación de los daños y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, prorrogando para el ejercicio 2023 los beneficios fiscales establecidos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Actividades Económicas para la isla en el año 2021.

1.2. Normas aprobadas a finales de año

En el mes de diciembre, el Gobierno surgido de las elecciones generales aprobó *un paquete* de tres Decretos-leyes, pero solo dos fueron objeto de posterior convalidación por el Congreso de los Diputados.

Los dos Decretos-leyes convalidados son el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, que incluye la modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, para mejorar los incentivos fiscales al mecenazgo, tanto si es efectuado por personas físicas, como por personas jurídicas o por no residentes, y el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, con un capítulo específico dedicado a las medidas fiscales en relación con diversos impuestos (IRPF, impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, IVA, impuesto especial sobre la electricidad, etc.).

En cambio, no fue objeto de convalidación y, en consecuencia, quedó derogado. el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE)

2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

Finalmente, hay que dejar constancia de que la complicada gestión del escenario postelectoral ha impedido la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, rompiendo así con un ciclo de tres años consecutivos de aprobación de los presupuestos antes de finalizar el ejercicio.

2. Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

2.1. *Leyes de presupuestos*

Solo las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid no habían aprobado sus presupuestos para 2023 antes del 31 de diciembre de 2022. No obstante, Cataluña aprobó ya en el mes de marzo de 2023 sus presupuestos para el ejercicio (Ley 2/2023, de 16 de marzo) y solo Madrid ha permanecido durante todo el ejercicio 2023 con el presupuesto prorrogado.

2.2. *Fiscalidad*

Desde la perspectiva fiscal, el ejercicio ha quedado claramente dividido en dos, como consecuencia de las elecciones autonómicas. Obviamente, en la primera mitad del año han estado plenamente vigentes las previsiones adoptadas a finales del ejercicio anterior en las leyes de presupuestos y en las leyes de medidas fiscales para 2023, mientras que en la segunda mitad ha habido ya iniciativas de reforma propiciadas por los nuevos Parlamentos y gobiernos surgidos de dichas elecciones, especialmente en aquellas Comunidades en las que ha habido cambio político. Dichas iniciativas se han consolidado y ampliado, en su caso, en las leyes de presupuestos para el año 2024 y en las leyes de medidas fiscales que en algunas Comunidades acompañan a dichos presupuestos.

2.2.1. *Tributos cedidos*

En lo que a los diferentes tributos cedidos se refiere, hay que apuntar las novedades siguientes:

IRPF

Aunque algunas Comunidades han ido adoptando medidas puntuales a lo largo del ejercicio, las novedades más relevantes se han introducido a través de leyes de presupuestos o de medidas fiscales para 2024.

Algunas Comunidades, como Madrid, que había ido creando y modificando diversas deducciones durante 2023, ha deflactado ya para 2024 un 3,1% la escala autonómica, el mínimo personal y familiar, las cuantías de

las deducciones autonómicas y los límites de renta para la aplicación de las mismas.

Por su parte, Aragón, ha deflactado un 5% los primeros tramos de la escala de gravamen (para rentas hasta 52.000 euros), mientras que La Rioja ha establecido un nuevo tramo en la escala del IRPF, desdoblado en dos el que estaba comprendido entre los 35.200 y los 50.000 euros y reduciendo el tipo impositivo de los cuatro primeros tramos un 1% por tramo.

Illes Balears ha modificado la tarifa reduciendo los tipos de gravamen para todos los tramos (medio punto porcentual para los tramos de rentas hasta 30.000 euros y 0,25 puntos para el resto de los tramos) y ha incrementado un 10% los mínimos personales y familiares para los contribuyentes mayores de 75 años, por el segundo descendiente siguientes y por ascendientes a cargo del contribuyente.

Cantabria ha modificado la tarifa reduciendo los tramos, que pasan de 7 a 6, y los tipos de gravamen, para todos los tramos de la escala.

Extremadura, ya en septiembre de 2023, había reducido los tipos de gravamen de la tarifa de los dos primeros tramos (rentas hasta 20.200) e incrementado los tipos correspondientes a los tres tramos siguientes (rentas hasta 60.000).

Por último, y como ya es usual, ha continuado en el ejercicio la creación o modificación de deducciones en el impuesto a cargo de la mayoría de Comunidades Autónomas, condicionadas en muchos casos al cumplimiento de determinados requisitos o supeditadas a límites cuantitativos o de carácter subjetivo, en función del tipo de colectivos a las que se aplican. Además de las deducciones ya habituales vinculadas a circunstancias o situaciones personales o familiares o a inversiones (por nacimiento, adopción, contribuyentes o familiares discapacitados, adquisición o alquiler de vivienda habitual, inversión en empresas de nueva o reciente creación, etc.) en algunas Comunidades ha continuado también en 2023 la política de deducciones de ejercicios anteriores con la adopción de medidas en relación con zonas rurales o municipios en riesgo de despoblación.

Patrimonio

Las principales iniciativas adoptadas a lo largo de 2023 en lo que a este impuesto se refiere se han situado en la segunda mitad del ejercicio y han venido marcadas por dos factores: por una parte, los cambios producidos en las mayorías parlamentarias y en los gobiernos de las Comunidades Autónomas tras las elecciones del mes de mayo y, por otra parte, las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, en relación con el impuesto estatal temporal de solidaridad de las grandes fortunas, como consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por determinadas Comunidades (Madrid, Andalucía, Galicia, Murcia).

Los cambios políticos registrados han incidido, sin duda, en las medidas adoptadas en Comunidades como Extremadura y Cantabria que han introducido sendas bonificaciones del 100% del impuesto, si bien en el segundo caso la bonificación no es aplicable cuando el patrimonio neto del sujeto pasivo sea superior a 3.000.000, una vez descontado el mínimo exento de 700.000. La Comunidad Valenciana, por su parte, ha derogado la nueva tarifa introducida en 2023, de manera transitoria, para los ejercicios 2023 y 2024.

En la misma óptica, se sitúa el incremento de los mínimos exentos del impuesto en Aragón (hasta 700.000), Illes Balears (hasta 3.000.000) y Murcia (hasta 3.700.000).

Por otra parte, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el impuesto estatal temporal de solidaridad de las grandes fortunas, han motivado la adopción en determinadas Comunidades Autónomas de medidas diversas dirigidas a los contribuyentes que se vean afectados por dicho impuesto temporal.

En Madrid, de manera transitoria, y sólo mientras esté vigente el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, se ha modificado la bonificación actual del 100% aplicable al Impuesto sobre el Patrimonio, estableciendo en su lugar una bonificación variable para que los contribuyentes afectados por dicho impuesto temporal lo satisfagan en el Impuesto sobre el Patrimonio.

En Andalucía, se ofrece a los contribuyentes una alternativa consistente, o bien, en aplicar la bonificación del 100% actualmente en vigor (en cuyo caso están obligados a declarar por el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas y la recaudación correspondiente a este impuesto irá a parar a la Hacienda estatal), o bien una bonificación variable (para que los contribuyentes afectados por dicho impuesto temporal solo declaren en el Impuesto sobre el Patrimonio y la recaudación sea para la Hacienda Pública autonómica).

Por su parte, en Galicia y mientras resulte de aplicación el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, se aumenta el tipo de gravamen al 3,5% (antes el 2,5%) en el último tramo de la tarifa y, además, la cuantía resultante la bonificación del 50% se reduce en el importe a pagar que derive de la aplicación de la normativa del citado impuesto temporal.

Con una lógica diferente, en el primer trimestre del año y mediante la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023, hay que reseñar que Cataluña introdujo una bonificación del 95% por propiedades forestales.

Sucesiones y Donaciones

Ha continuado en 2023 la política de introducción de nuevas bonificaciones en el impuesto. Para el año 2023, Cataluña aprobó en el primer

trimestre una reducción del 95% por la adquisición *mortis causa* de fincas rústicas de dedicación forestal. La misma Comunidad aprobó también una reducción del 95% por donación de dinero a favor de descendientes para la constitución de un negocio o empresa, elevando los límites anteriormente vigentes, y estableció dos nuevas reducciones del 95%, por la donación de determinadas fincas rústicas de dedicación forestal y por la donación a descendientes de una primera vivienda habitual.

El nuevo Gobierno balear surgido de las elecciones estableció mediante el Decreto-ley 4/2023, de 18 de julio, una bonificación del 100% en el impuesto para los grupos I y II (antes solo el grupo I disponía de una bonificación del 99%) y una bonificación del 50% para las personas con vínculo de consanguinidad respecto del causante incluidos en el grupo III, siempre que el causante no tenga descendientes o adoptados, o del 25% en el resto de casos.

Posteriormente, también en Illes Balears, y en la modalidad de donaciones, se ha establecido una reducción del 100% de la cuota correspondiente a los excesos de adjudicación que, por compensación con otros bienes integrantes del caudal hereditario, se produzcan en adquisiciones inmobiliarias u otros bienes indivisibles por causa de muerte, incluidos los pactos sucesorios, de los sujetos pasivos de los grupos I, II y III, siempre que haya acuerdo de los sujetos pasivos en la partición de los bienes. También en donaciones, se ha elevado al 100% la reducción por las donaciones de padres a hijos de un inmueble que vaya a constituir la primera vivienda habitual de los donatarios y por las donaciones dinerarias de padres a hijos para la adquisición de un inmueble con la misma finalidad.

En la Comunidad Valenciana la novedad principal ha consistido en el establecimiento en adquisiciones *inter vivos* de una bonificación en la cuota del 99% para los grupos I y II y personas con discapacidad, mientras que en adquisiciones *mortis causa* se ha incrementado hasta el 99% la bonificación autonómica en la cuota para los grupos I, II y III.

Por último, Cantabria ha introducido en sucesiones una bonificación del 50% para los colaterales de 2º grado por consanguinidad del grupo III, mientras que Aragón ha incorporado, en sucesiones, una bonificación del 99% para los descendientes del causante menores de 21 años y, en donaciones, ha elevado la bonificación para los grupos I y II del 65 al 99%.

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Si bien algunas Comunidades Autónomas han establecido reducciones del tipo general en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (Cantabria ha pasado del 10 al 9% y Galicia del 9 al 8%), la mayoría de Comunidades que han previsto medidas en este impuesto han focalizado su atención en el ámbito de la vivienda, introduciendo tipos reducidos para la adquisición de vivienda por parte de diversos colectivos.

Lo hizo ya en el primer trimestre del año Cataluña, introduciendo tipos reducidos del 5% por adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, por personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, por jóvenes menores de 32 años y por familias monoparentales.

Illes Balears ha introducido dos tipos de medidas: por una parte, ha establecido un tipo reducido del 2% por la compra de vivienda habitual, cuando el adquirente sea menor de 36 años, la vivienda constituya la primera vivienda adquirida por este y siempre que el valor del inmueble no supere 270.151,20 euros y el adquirente no disponga de ningún otro derecho de propiedad o de uso o disfrute respecto a ninguna otra vivienda; por otra parte, ha previsto una bonificación del 100% de la cuota del impuesto en la adquisición de la primera vivienda habitual por jóvenes menores de 30 años y personas con discapacidad.

La Comunidad Valenciana ha reducido del 8 al 6% el tipo aplicable a la adquisición de viviendas calificadas como de protección oficial de régimen general y primeras viviendas habituales por jóvenes menores de 35 años cuyo valor no supere 180.000 euros y ha reducido del 4 al 3% el tipo aplicable a la adquisición de viviendas de protección oficial de régimen especial, viviendas adquiridas por familias numerosas o monoparentales, personas discapacitadas y mujeres víctimas de violencia de género cuyo valor no supere 180.000 euros.

Cantabria ha reducido del 5 al 4% el tipo de gravamen aplicable a la transmisión de vivienda habitual por determinados colectivos, como familias numerosas o personas con discapacidad y ha extendido este tipo reducido a la adquisición de vivienda situada en municipios afectados por riesgo de despoblamiento, mientras que ha reducido del 4 al 3% los tipos aplicables en caso de adquisición de vivienda habitual por discapacitados y por sociedades constituidas por jóvenes empresarios menores de 36 años.

Asturias ha aprobado un tipo reducido del 4% por adquisición de vivienda habitual por jóvenes de hasta 35 años, familias numerosas y mujeres víctimas de violencia de género. siempre que el valor del inmueble no supere 150.000 euros.

En otros ámbitos, Andalucía ha reducido del 2 al 1% el tipo aplicable para las adquisiciones de inmuebles por Sociedades de Garantía Recíproca, mientras que Galicia ha aprobado un tipo de gravamen del 3% en las transmisiones de medios de transporte terrestre usado con carácter general.

Tributación sobre el juego

Como indicábamos ya en el *Informe* correspondiente al año 2022, determinadas Comunidades habían adoptado medidas tributarias que reflejaban la preocupación por el mantenimiento del empleo en este ámbito. En el año 2023 ha continuado esta tendencia: así, Galicia ha establecido

un tipo reducido de gravamen del 30% aplicable en las modalidades de juego diferentes al bingo electrónico siempre que se mantenga el empleo con respecto año anterior; Castilla y León ha aprobado un tipo impositivo reducido del 15 %, en la modalidad del juego del bingo electrónico, para aquellas salas en las que no se reduzca plantilla de trabajadores respecto del año anterior; Illes Balears, por su parte, ha establecido un tipo reducido del 17 % aplicable al bingo tradicional y un tipo reducido del 20 % aplicable a casinos de juego cuando se mantenga la plantilla media total de la empresa en relación con el ejercicio anterior.

Por su parte, algunas Comunidades han incrementado determinados tipos impositivos. Illes Balears ha sido la más prolífica, con diversos incrementos: así, en los tipos de gravamen aplicables al juego del bingo (que pasa del 17 % al 19%) y al bingo electrónico tradicional (que pasa del 25 % al 30%) y en la tarifa aplicable a casinos, en la que se incrementa el tipo de gravamen aplicable a la porción de base imponible comprendida entre 0 y 2.000.000 euros, que pasa del 20 % al 22 %. También ha incrementado las cuotas fijas de las máquinas de tipo B ordinarias o recreativas con premio programado y de tipo C o de azar.

Por su parte, La Rioja ha incrementado el importe de la cuota fija correspondiente a las máquinas subtipo B2, tipo B3, tipo C y tipo D, mientras que Andalucía ha regulado la cuota fija aplicable a las máquinas o aparatos automáticos de tipo C en los que puedan intervenir dos o más jugadores de forma simultánea y la Comunidad Valenciana ha incrementado el tipo de gravamen aplicable al bingo electrónico mixto, que pasa del 25 al 35 %.

Por lo demás, hay que señalar que Extremadura, mediante la ley 4/2023, de 29 de marzo, ha modificado el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril.

2.2.2. Tributos propios

En el campo de la tributación propia, hay que hacer referencia, de entrada, a sendas medidas correctoras adoptadas por dos Comunidades tras las elecciones del 28 de mayo.

Se trata de constatar, en primer lugar, la efímera vigencia del impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores en Extremadura. El impuesto, creado en la anterior legislatura mediante la Ley 4/2023, de 29 de marzo, como impuesto de naturaleza directa que gravaba el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente durante un año, fue derogado, antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2024, por el Decreto-ley 4/2023, de 12 de septiembre, por considerar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones autonómicas que no resultaba necesario, al no haber mercado residencial tensionado como ocurre en otras Comunidades.

El cambio de Gobierno tras las elecciones también ha supuesto la derogación en la Comunidad Valenciana del impuesto sobre estancias turísticas, que había sido creado mediante la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, y que se preveía que entraría en vigor el 19 de diciembre de 2023. Dado que la derogación se ha producido con el Decreto-ley 12/2023, de 10 de noviembre, el impuesto no ha llegado a estar vigente.

Por otra parte, y en la esfera medioambiental, la Ley Foral 14/2023, de 5 de abril, a la que se hace referencia después, ha creado en Navarra el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

En el capítulo de modificaciones que recaen sobre impuestos ya creados con anterioridad, hay que anotar modificaciones diversas en la tributación medioambiental en diferentes Comunidades (Andalucía Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Illes Balears) y modificaciones también en otros impuestos como el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos (Cataluña, Illes Balears) o el impuesto sobre viviendas vacías (Cataluña).

A finales de año, la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria, ha modificado el canon por la implantación en el suelo rústico de la Comunidad de parques eólicos y fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red creado con la Ley 5/2022, de 15 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, y que había abierto un conflicto con el Estado. Se prevé ahora que el impuesto gravará la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos y que la base imponible será la suma de las unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico o de metros cuadrados de suelo ocupados por paneles solares en el caso de parques fotovoltaicos.

En lo que se refiere a las tasas, y con independencia de las disposiciones de creación, modificación o supresión incluidas en leyes de presupuestos o de medidas, la Ley 2/2023, de 9 de noviembre, de bonificaciones fiscales de tasas veterinarias en Castilla y León, prevé como medida de apoyo al sector ganadero una bonificación del 95% de la tasa por prestación de servicios veterinarios hasta el 31 de diciembre de 2025. Además, se establece la prórroga para el ejercicio 2023 de la bonificación de las tasas por las licencias de caza y pesca, que ya estableció la Ley 2/2022, de 1 de diciembre, de rebajas tributarias.

2.2.3. Canarias

Diversos Decretos-leyes aprobados en 2023 incluyen normas tributarias y financieras. Así, el Decreto-ley 1/2023, de 26 de enero, establece la modificación de determinadas medidas autonómicas en el IRPF y la regulación del tipo cero en el Impuesto general indirecto canario (IGIC) aplicable a determinados bienes destinados a la actividad ganadera, mientras que Decreto-ley

4/2023, de 26 de mayo, prorroga la aplicación del tipo cero en el IGIC para combatir los efectos del Covid-19 y para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma.

El Decreto-ley 5/2023, de 4 de septiembre, ya aprobado por el nuevo Gobierno, incluye algunas bonificaciones de la cuota en adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa* en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En concreto, se establece una bonificación en sucesiones del 99,9% para los grupos I, II y III (anteriormente se aplicaba una escala para los grupos II y III) y una bonificación en donaciones del 99,9% para los grupos I y II (anteriormente se aplicaba una escala para el grupo II).

Por último, el Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, vuelve a prorrogar el tipo cero en el IGIC para determinados bienes para combatir los efectos del COVID-19 y prevé también la aplicación de dicho tipo cero para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma.

2.2.4. *Tributación foral*

Hay que recordar, de entrada, que, en el ámbito de la financiación foral, el año 2023 ha visto nuevamente la modificación y actualización de los respectivos regímenes a través de las leyes estatales 8/2023 (Navarra) y 9/2023 y 10/2023 (País Vasco), todas ellas de 3 de abril, como se ha señalado ya en el apartado primero de este *Informe*.

La Ley Foral más importante en el ámbito tributario ha sido la Ley Foral 22/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueban modificaciones de las leyes reguladoras de diversos tributos y se adoptan otras medidas tributarias. La modificación principal es la que afecta al IRPF, con una deflactación de la tarifa aplicable a la base liquidable general del impuesto de un 4% para 2023 y un 3% a partir de 1 de enero de 2024. Además, se elevan un 3% los mínimos personales y familiares aplicables tanto para 2023 como a partir de 1 de enero de 2024. Entre otras medidas, también se aumentan las deducciones por arrendamiento para el acceso a la vivienda.

Por otra parte, se completa la transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, en lo relativo a la deducibilidad de los gastos financieros en el Impuesto sobre Sociedades.

Por lo demás, la Ley contempla también modificaciones en los impuestos sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como en la Ley foral de residuos y su fiscalidad, la Ley foral de Haciendas Locales, la Ley foral de Tasas y precios públicos o la Ley foral General Tributaria.

En materia de tributos ambientales, la Ley foral 14/2023, de 5 de abril, ha creado el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables,

como tributo de naturaleza indirecta y de carácter ambiental, para la prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables y el fomento del reciclado de los residuos plásticos.

Por su parte, la Ley Foral 17/2023, de 26 de octubre, ha introducido modificaciones en la Ley foral General Tributaria en transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo, de 22 de marzo, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.

Finalmente, y en el País Vasco, hay que hacer mención al acuerdo adoptado por las Diputaciones forales y el Gobierno vasco en el seno del Consejo de Vasco de Finanzas, para deflactar el IRPF para 2024 en un 2,5%.

2.3. Jurisprudencia en materia presupuestaria y financiera

Los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el año 2023 sobre normas presupuestarias y financieras que afectan a las Comunidades Autónomas se han concentrado fundamentalmente en la esfera tributaria.

En el primer trimestre del año, la STC 16/2023, del 7 de marzo, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la Disposición Final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre la gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. Como elemento nuclear de su recurso, el Parlamento de Canarias planteaba que la aprobación del Decreto-ley que, a su parecer, alteraba el régimen económico y fiscal canario sin el informe previo de la Comunidad Autónoma, vulneraba la garantía institucional y procedimental prevista en la Disposición Adicional tercera de la Constitución y en el art. 166 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que precisamente exigen el informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación de su régimen económico y fiscal.

Apelando a una consolidada doctrina constitucional, el TC sostiene que, aunque sea dudoso que el procedimiento seguido en el caso analizado se haya ajustado al óptimo constitucional deseable, por cuanto ni el informe fue directamente solicitado por la ministra de Hacienda a quien debía emitirlo (el Parlamento de Canarias), ni dicha Cámara lo emitió, pese a haber recibido la solicitud, el informe fue solicitado y tuvo entrada en el órgano legislativo con anterioridad al trámite de convalidación del Decreto-ley, por lo que, de conformidad con la citada doctrina constitucional, debe rechazarse la infracción constitucional alegada. Adicionalmente, el TC señala que el régimen económico y fiscal canario no reúne las características de una garantía institucional, entendida como el reconocimiento de un núcleo mínimo indisponible para el legislador estatal.

La STC 50/2023, de 10 de mayo, desestimó también el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley

11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2021. El Parlamento balear consideraba que la citada Ley 11/2020 incurría en omisión de los mandatos expresos contenidos en los arts. 15 (transporte público terrestre) y 17 (factor de insularidad) del Real Decreto-ley 4/2019, del Régimen Especial de las Illes Balears, norma que desarrolla el mandato contenido en los arts. 3 y 120 y Disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el cual a su vez regula el hecho insular por mandato directo de la propia Constitución.

Sostiene, por contra, el TC que, en tanto que el Real Decreto-ley 4/2019 no integra el bloque de constitucionalidad, no cabe atribuir alcance constitucional a la mera divergencia entre la norma presupuestaria y dicho Real Decreto-ley. Recuerda igualmente el TC que el Estatuto balear nada dice sobre la financiación del transporte público terrestre regular de viajeros ni tampoco sobre el denominado factor de insularidad y que no cabe, por tanto, a falta de una previsión explícita de la norma estatutaria, una interpretación expansiva del bloque de constitucionalidad para incluir en su seno algo no previsto por el texto estatutario, de todo lo cual se deduce que los mandatos previstos en el Real Decreto-ley no tenían por qué incluirse necesariamente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Hay que citar, a continuación, el paquete de sentencias recaídas sobre la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea un impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, como consecuencia de diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diferentes Comunidades Autónomas. La Ley citada había creado, en efecto, el Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, como impuesto estatal complementario del Impuesto sobre el Patrimonio y no susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas que grava con una cuota adicional los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3 millones de euros, con una vigencia de dos años.

En términos generales, las Comunidades Autónomas recurrentes habían planteado que la creación de dicho impuesto implicaba la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades y del bloque de constitucionalidad en materia de tributos cedidos y, en particular, la vulneración de la reserva de ley orgánica en materia de cesión de tributos (arts. 156.1 y 157.3 de la Constitución), así como la infracción de los principios de lealtad constitucional y de lealtad institucional (art. 2.1 g) LOFCA) y del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución).

En la primera de las sentencias recaídas (la STC 149/2023, de 7 de noviembre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid), el TC ha indicado ya que el impuesto estatal es complementario del Impuesto sobre el Patrimonio y deja

intactas las competencias normativas autonómicas reconocidas en el régimen de cesión del Impuesto sobre el Patrimonio, de manera que el mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones aplicables a los contribuyentes con residencia habitual en una Comunidad Autónoma seguirán siendo, única y exclusivamente, los que ella decida, en ejercicio de las competencias previstas en la LOFCA, en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y en la ley específica de cesión de tributos a dicha Comunidad. Por otra parte, afirma el TC que no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 de la Constitución, dado que el Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en ejercicio de las competencias reconocidas al Estado por los arts. 133.1, que atribuye al Estado la potestad tributaria originaria, y 149.1.14 de la Constitución, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general, las cuales no deben instrumentarse mediante ley orgánica, sin que concurra tampoco ninguno de los demás supuestos para los que el art. 157.3 de la Constitución establece una reserva de ley orgánica.

Mediante sentencias posteriores, y con parecidos argumentos, el TC ha desestimado igualmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma Ley 38/2022, de 27 de diciembre, por el Gobierno de Andalucía (STC 170/2023, de 22 de noviembre), la Xunta de Galicia (STC 171/2023, de 22 de noviembre), la Asamblea de la Comunidad de Madrid (STC 189/2023, de 12 de diciembre) y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (STC 190/2023, de 12 de diciembre).

3. Otras leyes y disposiciones con impacto económico

3.1. *Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución*

Aunque, a principios de año, la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante la Ley 4/2023, de 7 de marzo, aprobó una modificación puntual de su Ley de Presupuestos Generales para 2023, para habilitar la concesión pública de avales para jóvenes menores de 35 años en operaciones de préstamo para su primera vivienda habitual, ha sido la Comunidad Foral de Navarra la que, como viene siendo habitual, ha aprobado más disposiciones en este ámbito.

Además de la periódica aprobación de las Cuentas Generales (en este caso las del año 2021, mediante la Ley Foral 1/2023, de 6 de febrero), Navarra ha aprobado diversas leyes de modificación de los presupuestos: en concreto, la Ley Foral 15/2023, de 5 de abril, de suplemento de crédito para el Departamento de Cohesión Territorial, para financiar una aportación al transporte público de la comarca de Pamplona y una transferencia al Ayuntamiento de Petilla de Aragón; la Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, que aprueba un crédito extraordinario con diversas finalidades; la Ley Foral 19/2023, de 14 de noviembre, de crédito extraordinario para el pago de las subvenciones electorales, y la Ley Foral 20/2023, de 23 de noviembre, de crédito extraordinario

para aportación fundacional a la Fundación CENER. A dichas leyes hay que añadir el Decreto-ley Foral 1/2023, de 24 de abril, que aprobó un suplemento de crédito para varios Departamentos del Gobierno de Navarra.

Igualmente, la Comunidad aprobó a finales de año la Ley Foral 23/2023, de 16 de diciembre, que autoriza a SODENA a conceder un préstamo a la empresa Sunsundegui S.A.

Desde una perspectiva más general, hay que hacer mención de la aprobación de la Ley 3/2023, de 24 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, si bien se trata de una modificación puntual sobre régimen de las subvenciones públicas, derivada de la reforma de dos artículos del texto refundido por la Ley 1/2023, de 27 de enero.

En Aragón se aprobaron tres textos refundidos de leyes ya vigentes a través de los Decretos legislativos 1/2023, de 22 de febrero, de la Ley del Patrimonio; 2/2023, de 3 de mayo, de la Ley de Subvenciones; y 3/2023, de 17 de mayo, de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Con un alcance más amplio, la Ley vasca 20/2023, de 21 de diciembre, reguladora del régimen de Subvenciones, sustituye la regulación contenida en el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, entre otros objetivos, para adaptarla a la regulación establecida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

También en el País Vasco, hay que anotar la aprobación de la Ley 19/2023, de 21 de diciembre, reguladora del Instituto Vasco de Finanzas. Con la nueva regulación, el Instituto, creado en su momento como un ente público de Derecho privado (Ley 15/2007, de 28 de diciembre), tiene como finalidad actuar como instrumento de la política financiera y de crédito público de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, impulsando de manera sostenible el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, a través de la gestión de los instrumentos públicos de financiación y participación pública en los sectores económicos vascos.

Por último, y ya en el ámbito de las normas reglamentarias, hay que hacer referencia a la aprobación del Decreto 143/2023, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de Euskadi, en desarrollo del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi (Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre), adecuándolo, especialmente, a los cambios introducidos por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, y la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

3.2. Disposiciones en la esfera local

Hay que destacar en este apartado la aprobación de dos leyes en Navarra. Se trata de la Ley Foral 6/2023, de 9 de marzo, que autoriza la desafectación

de unos terrenos comunales del Concejo de Sagaseta, y de la Ley Foral 16/2023, de 5 de abril, que regula el Fondo extraordinario por el incremento de los costes energéticos en las entidades locales, que supone una aportación adicional al Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra.

También en el ámbito local, es de interés la Ley 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Illes Balears, que tiene por objeto regular la creación y el funcionamiento, mediante la colaboración público-privada, de dichas áreas municipales.

3.3. Disposiciones de urgencia para hacer frente a situaciones de crisis

A lo largo del ejercicio las Comunidades Autónomas han seguido recurriendo con asiduidad a la figura del Decreto-ley para adoptar medidas de diverso alcance en respuesta a situaciones de crisis económica o social.

En Canarias destacan, a comienzos del ejercicio, el Decreto-ley 2/2023, de 23 de febrero, mediante el cual se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del Fondo de Asistencia Social y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la COVID-19 durante el año 2022, y se modifican puntualmente algunos aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía, y el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculada al servicio y la de cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.

A finales de año, el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma a resultas de la erupción volcánica de Cumbre Vieja, tiene por objeto establecer las condiciones para facilitar la recuperación de los espacios públicos y privados en el Valle de Aridane en las mismas condiciones existentes antes de la erupción, especialmente los destinados al uso residencial (con independencia de que se destinara a vivienda habitual o no, y que incluye la segunda residencia) y al uso turístico y terciario en determinadas modalidades, siempre que sea viable técnica y materialmente.

El Decreto-ley ha sido también el instrumento a través del cual se ha canalizado un amplio abanico de ayudas y subvenciones en diversos ámbitos. Así, en Aragón se han aprobado dos Decretos-leyes de concesión de subvenciones directas: el 3/2023, de 15 de diciembre, por el que se autoriza la concesión directa de una subvención plurianual para 2023 y 2024 a “Stellantis España, S.L.” para el desarrollo de proyectos de mejora ambiental, eficiencia energética y desarrollo experimental en su planta de Figueruelas para facilitar el proceso de transformación hacia el vehículo eléctrico, y el Decreto-ley

4/2023, de 20 de diciembre, por el que se autoriza un préstamo bonificado para proceder a la apertura en 2024 y el mantenimiento del balneario Sicilia de Jaraba y afrontar los gastos e inversiones necesarios.

En el ámbito rural y en Extremadura, hay que destacar, en primer lugar, el *Decreto-ley 3/2023, de 17 de mayo, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía*, que incluye un paquete de subvenciones y ayudas en diversos ámbitos y fórmulas (ayudas directas al sector de cereales de invierno, al sector porcino ibérico y equino de carácter extensivos y al sector apícola, bonificación de la tasa por prestación de servicios facultativos veterinarios correspondiente a las guías ganaderas y declaración y grabación de censos, incremento de la dotación para el fomento de la contratación de seguros agrarios y financiación de préstamos a personas titulares de explotaciones agrícolas de cereal de secano, así como de explotaciones extensivas de ganado bovino, porcino, equino y apícola); en segundo lugar, hay que citar el *Decreto-ley 5/2023, de 14 de noviembre, de concesión de una ayuda directa a titulares de explotaciones bovinas de la Comunidad Autónoma que hayan notificado sospecha de enfermedad hemorrágica epizootica en 2023*, para hacer frente a los gastos y pérdidas en que han incurrido para el control de dicha enfermedad. Dicho Decreto-ley ha sido objeto de modificación por el *Decreto-ley 6/2023, de 28 de noviembre*, para subsanar insuficiencias detectados en el anterior y ampliar la dotación global de las ayudas prevista en el mismo al constatarse que el número de posibles beneficiarios, que cumplen los requisitos legalmente establecidos, es superior al previsto en un primer momento.

Por último, en Illes Balears, se aprobó el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca. Se trata de una norma para hacer frente a los efectos del temporal que impactó en las islas entre los días 26 y 28 de febrero.

3.4. Otras disposiciones

El ámbito social y, muy especialmente, el ámbito de la vivienda ha ocupado la atención del legislador autonómico a lo largo del ejercicio.

En Illes Balears, la Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico (que tiene como antecedente el Decreto-ley 7/2022, de 11 de julio), regula las aportaciones dinerarias de la Administración balear, de los consejos insulares, de los ayuntamientos y de las mancomunidades de municipios para atender situaciones de necesidad en las que se encuentran las personas que no disponen de recursos económicos para afrontarlas

En el País Vasco, la Ley 3/2023, de 20 de abril, modifica la Disposición transitoria séptima de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que establecía una serie de reglas

para la aplicación gradual de los procedimientos de actualización de las cuantías y de las unidades de convivencia, y el Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos, que desarrolla las previsiones contenidas en la citada Ley 14/2022, de 22 de diciembre.

Coincidiendo con el final del ejercicio, en el País Vasco la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, tiene como objeto la definición de los derechos y obligaciones de las personas para la mejora de su empleabilidad, de los principios de actuación de los poderes públicos en materia de políticas de empleo, la creación de la Red Vasca de Empleo, la ordenación y gestión de su cartera de servicios y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad.

Como se ha advertido, las iniciativas adoptadas en materia de vivienda han vuelto a ocupar buena parte de la atención de los legisladores autonómicos. En Cataluña, la Ley 1/2023 de 15 de febrero, supuso la modificación de la ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y del libro V del Código civil de Cataluña relativo a los derechos reales, para facilitar la actuación pública cuando los propietarios que tienen la condición de grandes tenedores permiten la ocupación sin título habilitante de una finca de su propiedad y no ejercen las acciones pertinentes para desocuparla y este uso del inmueble provoca una alteración de la convivencia o del orden público o pone en peligro la seguridad o integridad del inmueble. Igualmente, la Ley faculta a los Ayuntamientos para adquirir temporalmente el uso de viviendas con el objeto de destinarlo a políticas públicas. A finales del ejercicio, el Decreto ley 3/2023 de 7 de noviembre, estableció algunas medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, sujetando al régimen de licencia urbanística previa el destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

También la Comunidad Valenciana inauguró el ejercicio con la adopción de medidas en materia de vivienda, mediante el Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunidad agravadas por la guerra de Ucrania y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario. La norma tiene por objeto dotar a las Administraciones públicas de la Comunidad de instrumentos para garantizar y proteger el derecho de todas las personas a acceder a una vivienda digna y adecuada en condiciones de igualdad y no discriminación, en especial a aquellas personas y unidades de convivencia vulnerables en situación de emergencia habitacional.

En Extremadura, la última ley aprobada antes de las elecciones autonómicas también se ocupó de la vivienda. Se trata de la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la

vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias. Además de la creación del citado impuesto, al que ya se ha hecho referencia en el apartado de este Informe dedicado a los tributos propios, la ley introduce determinadas medidas de protección de las personas que necesitan acceder a una vivienda y crea y regula el Fondo y el Mecanismo citados como instrumentos de intervención administrativa inmediata y urgente para paliar situaciones de emergencia social.

En Illes Balears, tras las elecciones, el nuevo gobierno aprobó el Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda, para aumentar la oferta de vivienda a precio asequible. Entre sus previsiones, sobresale la creación de una nueva figura, que es la vivienda de precio limitado, de carácter permanente, cuya principal característica es la limitación de su precio máximo de compraventa y alquiler y que va acompañada de la creación del Registro autonómico de viviendas de precio limitado.

Por último, también en materia de vivienda hay que citar la aprobación por el Gobierno vasco del Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda, que desarrolla la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. Dicho derecho subjetivo, del cual es titular de toda persona que al no disponer de alojamiento se encuentre en riesgo de caer en situación de exclusión social, se satisface a través de la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler o de un alojamiento dotacional con canon o, subsidiariamente, a través de la concesión de la prestación económica de vivienda

Para concluir este apartado, hay que hacer referencia al ámbito de la contratación pública y a la esfera institucional. En el primer ámbito, Aragón ha aprobado la extensa Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad, que substituye a la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón. La nueva ley, que contiene disposiciones de interés sobre la contratación pública como instrumento favorecedor de políticas sociales, medioambientales y de innovación y un modelo propio de gobernanza de la contratación de la Comunidad, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno y, a final de año, ha sido modificada por el Decreto-Ley 2/2023, de 22 de noviembre, entre otros extremos, para limitar su ámbito de aplicación subjetivo, flexibilizar algunas reglas aplicables a los entes locales y revisar la regulación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (respecto de la posibilidad de reelección de sus miembros y el régimen de incompatibilidades y de suplencia de sus miembros).

Por último, en la esfera institucional y a finales de año, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la

simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad, que incluye, entre otras medidas, la modificación de diversas leyes institucionales, lo que ha provocado una notable controversia política.

La ley ha modificado, en primer lugar, la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, para cambiar la composición del Consejo de la Cámara, la elección del presidente y el procedimiento de elección de los consejeros volviendo a la regulación anterior a la modificación introducida por la Ley 9/2019, de 10 de abril, según la cual los consejeros serán elegidos por la Asamblea de Madrid en primera votación por mayoría de tres quintas partes, pero previendo un procedimiento alternativo de no alcanzarse dicha mayoría

La ley también ha modificado la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo, para prever la posibilidad excepcional de ampliar por decreto del Consejo de Gobierno los cuerpos de funcionarios que pueden optar a los puestos de letrados vocales de la Comisión Jurídica Asesora y creando la figura de los vocales electivos, que podrán acudir en calidad de expertos, con voz pero sin voto, a las sesiones del pleno, y, por último, la ley ha modificado igualmente la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, para regular el nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos, al que se atribuyen ahora también funciones en materia de protección de datos, y para regular su composición, con la previsión de que su presidente sea nombrado, por un período de cuatro años, renovable por otro periodo de la misma duración, mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Aunque cada vez parece más necesario abrir el debate sobre la necesidad de revisar el régimen de composición, funciones y funcionamiento de este tipo de instituciones, particularmente las vinculadas al ámbito de la transparencia -en el que las deficiencias técnicas, las incoherencias y las lagunas son evidentes-, parece igualmente razonable exigir el mayor consenso posible en las soluciones que finalmente se adopten tanto a nivel técnico como político, no solo por razones de seguridad jurídica, sino también de estabilidad institucional.

4. Últimos datos

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2023 con un *déficit público* que se ha situado en el 3,66% del PIB, lo que supone 53.556 millones de euros, incluida la ayuda financiera, y significa una reducción de 1,15 puntos porcentuales respecto del año anterior. En todo caso, la cifra del déficit ha sido finalmente inferior a la comunicada por el Gobierno a la Comisión Europea, que fue del 3,9%.

Por subsectores, todas las Administraciones han reducido su déficit respecto del registrado en el ejercicio anterior: la Administración Central cerró

con un déficit de 30.828 millones (2,11% del PIB), las Comunidades Autónomas se han situado, en su conjunto, en 13.254 millones (0,91% del PIB) y, dentro de ellas, 5 registran superávit y 12 déficit. Por último, las Entidades locales alcanzaron un déficit de 1.263 millones (0,09% del PIB).¹

Los Fondos de la Seguridad Social, por su parte, presentan un déficit de 8.211 millones (0,56% del PIB).

La deuda de las Administraciones Públicas, según el Protocolo de Déficit Excesivo, ha alcanzado un saldo de 1,574 billones de euros, lo que supone un 107,7% del PIB y 4 puntos menos que en 2022.

Por subsectores, el saldo de la deuda del Estado se elevó a 1,434 billones de euros (un 98,1% del PIB), con un incremento del 5,5%. Por su parte, el saldo de deuda de las Administraciones de la Seguridad Social se situó en 116.000 millones (un 7,9% del PIB), un 9,4% más que un año antes.

Respecto a las Administraciones territoriales, la deuda de las Comunidades Autónomas creció hasta los 325.000 millones de euros (un 22,2% del PIB), con una variación interanual del 2,6%, mientras que la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 23.000 millones de euros (un 1,6% del PIB), lo que supone un 1,2% más.²

La Comunidad más endeudada en términos absolutos sigue siendo Cataluña (con 85.986 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (con 57.993 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía (con 38.649 millones de euros) y Madrid (con 35.875 millones de euros). En porcentaje de PIB, la Comunidad Valenciana (con un 42,2%) es la más endeudada, seguida de Castilla-La Mancha (con un 31,9%), Murcia (con un 31,2%) y Cataluña (31%). En la esfera local, Madrid se sitúa con una deuda de 1.960 millones de euros, Barcelona con 1.333 millones y Zaragoza con 603 millones.

Solo tres Comunidades Autónomas no habían aprobado sus presupuestos para 2024 antes del 31 de diciembre de 2023. Son las Comunidades Autónomas de Cataluña, Castilla y León y Navarra, pero en este último caso los presupuestos se han aprobado ya dentro del primer trimestre de 2024 (Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo), mientras que a finales de febrero de 2024 se ha aprobado por el Gobierno de Castilla y León el proyecto de ley para su tramitación en las Cortes.

En el caso de Cataluña, en cambio, el proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno ha sido rechazado por el Parlamento el 13 de marzo de 2024, lo que ha llevado al presidente de la Generalitat a la disolu-

1 Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2023*, 21 de marzo de 2024. Las Comunidades con superávit son Asturias, Canarias, Cantabria, Illes Balears y Navarra.

2 Banco de España. 31 de marzo de 2024.

ción anticipada de la cámara y a la convocatoria de elecciones para el día 12 de mayo de 2024.

Por último, tampoco este año ha habido novedades en lo que a la revisión del sistema de financiación se refiere. El ejercicio ha concluido con una sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, celebrada el 11 de diciembre de 2023, en la que el Gobierno anunció que en 2024 las Comunidades recibirían 154.467,33 millones de euros (un 14,86% más que en 2023) y con la promesa de reabrir el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica.

LAS ELECCIONES LOCALES, AUTONÓMICAS Y GENERALES DE 2023

Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada

1. Introducción

En el año 2023 se celebraron tres tipos de consultas en España: los comicios locales que coincidieron con las elecciones autonómicas en 12 Comunidades el 28 de mayo y las elecciones a Cortes Generales que fueron convocadas de forma anticipada para el 23 de julio. En el sistema español de gobierno multinivel, las elecciones locales y autonómicas son consideradas como consultas de “segundo orden”, en función de la importancia política que los ciudadanos y los partidos políticos otorgan a este tipo de convocatorias con respecto a las elecciones generales. Como consultas de segundo orden, las convocatorias locales y autonómicas tienden a arrojar menores niveles de participación electoral y mayores niveles de fragmentación del sistema de partidos que las elecciones al Congreso de los Diputados y Senado. Del mismo modo, estas pueden verse afectadas por la política nacional, favoreciendo en función de su ubicación en el calendario electoral la nacionalización de la campaña y del comportamiento electoral.

Desde las elecciones generales de noviembre de 2019 se habían celebrado consultas en seis Comunidades: País Vasco y Galicia (2020); Cataluña y Madrid (2021); Castilla-León y Andalucía (2022). En el año 2023, por el contrario, los españoles fueron llamados a las urnas para la elección de los miembros de las corporaciones locales en el conjunto de España y para la elección de los parlamentos autonómicos en 12 Comunidades. De esta forma, tanto el número de electores convocados, la extensión territorial de las convocatorias, así como su ubicación en el calendario electoral- habían transcurrido tres años y medio desde las últimas consultas generales de 2019, por lo que las cámaras estaban próximas a agotar su mandato a finales de año-, favorecieron la nacionalización de los dos tipos de procesos electorales. Así, las consultas locales y autonómicas de 2023 fueron en gran medida interpretadas como un plebiscito a nivel nacional de la gestión realizada por el gobierno de coalición con el Sr. Pedro Sánchez al frente del ejecutivo nacional. No obstante, los resultados de los comicios locales y autonómicos de 2023 también fueron interpretados en clave nacional, teniendo consecuencias sobre la política nacional. Así, los comicios locales y autonómicos de 2023 culminaron el comienzo de un nuevo ciclo político en España, con el ascenso de los dos

partidos de derecha, la fragmentación de los partidos de izquierda y de cambio en el poder municipal y autonómico. Los resultados de estas convocatorias llevaron a la convocatoria anticipada de elecciones generales para julio de 2023, celebradas por primera vez, en plena estación estival y vacacional.

2. Las elecciones locales y autonómicas del 28 de mayo de 2023

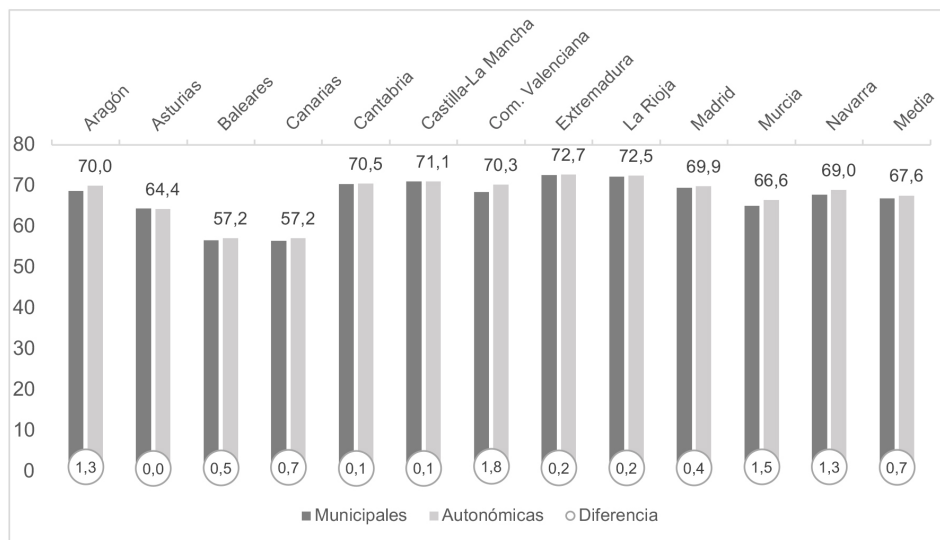
A pesar de la especificidad y singularidad de los dos tipos de procesos electorales celebrados el 28 de mayo, intentaremos realizar un análisis global de sus resultados. Este análisis se centrará, de forma sumaria, en tres dimensiones fundamentales: la participación electoral, la fragmentación y orientación partidista del voto y sus consecuencias sobre la gobernabilidad, intentando sintetizar las principales claves de sus resultados y consecuencias sobre la política nacional.

Participación electoral

En conjunto, las elecciones municipales arrojaron una participación electoral media del 63,9%. Este porcentaje se sitúa por debajo del promedio (65,5%) registrado en este tipo de convocatorias desde el año 1979, produciéndose un leve descenso en 1,3 puntos porcentuales en relación a los comicios locales de 2019. En el caso de las elecciones autonómicas, se produjeron diferencias significativas en las cifras de participación electoral registradas en las 12 autonomías, con los niveles más altos de movilización en Extremadura y la Rioja, con porcentajes cercanos al 73% y los niveles más bajos en Baleares y Canarias, donde la participación electoral no llegó a alcanzar el 58% del censo (véase Gráfico I). Si realizamos una comparación entre las cifras de participación registradas en las consultas locales y las autonómicas celebradas en la misma fecha en las 12 Comunidades, comprobamos que los niveles de movilización electoral fueron similares en los dos tipos de convocatorias, con apenas una diferencia de 0,7 puntos porcentuales de media, debida a la mayor movilización del electorado en las consultas autonómicas.

Gráfico I

Participación electoral en las elecciones locales y autonómicas en 12 CCAA el 28 de mayo de 2023



Fuente: Montabes, Alarcón y Trujillo (2023). «Las elecciones municipales de 2023 en España: la consolidación de una dinámica de bloques». Revista Más Poder Local, 53: 88-105. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.177>

Orientación partidista del voto en las elecciones municipales y autonómicas de 28 de mayo de 2023

En una interpretación de los resultados electorales en clave nacional, el PP fue la fuerza política más votada en las consultas municipales del 28 de mayo, con un incremento de su fuerza electoral de casi 9 puntos porcentuales en relación a las anteriores convocatorias locales de 2019. El PSOE, con una leve caída del voto de 1,3 puntos porcentuales, pasó a ser la segunda fuerza política en número de votos. Por su parte, Vox había presentado candidaturas en casi 2000 ayuntamientos en comparación a las 752 registradas en 2019. El partido dobló su apoyo electoral erigiéndose como la tercera fuerza política en el ámbito nacional, pero con apenas del 7,2% de los votos, debido a su escasa y desigual implantación territorial a nivel municipal. IU y Podemos presentaron candidaturas en más de 3000 ayuntamientos, la mayoría de ellas de coalición entre las dos formaciones o con otras fuerzas políticas. En conjunto, entre las dos formaciones y los partidos coaligados consiguieron el 5,2% de los sufragios, descendiendo tanto su fuerza electoral como su presencia en los ayuntamientos. Finalmente, es de destacar la pérdida de votos de Ciudadanos (Cs) que de conseguir el 8,7% de los sufragios en 2019 pasó al 1,4% en 2023.

Por lo que se refiere a la presencia en los ayuntamientos, el PP consiguió 23.412 concejales (34,9%) y el PSOE 20.784 (31,0%). No obstante, tras la constitución de los ayuntamientos, el poder municipal del PP se amplió, gracias al apoyo de Vox en las corporaciones municipales. Así, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Ministerio de Política Territorial, el 41,3% de los municipios están gobernados por alcaldes del PP frente al 29% de alcaldes socialistas. El PP obtuvo además la alcaldía de 30 capitales de provincia. No obstante, es de destacar que los alcaldes de los dos partidos representan conjuntamente más del 70% de las alcaldías en España, predominando el bipartidismo en coalición con otras formaciones en el mapa municipal español.

Tabla I
Porcentajes de votos y número de concejales conseguidos por los principales partidos en las elecciones locales de 2019 y 2023

	2023			2019		
	Votos	(%)	Concejales	(%)	Votos	Votos (%)
PP	7.054.887	31,5	23.412	34,9	5.154.728	22,6
PSOE	6.291.812	28,1	20.784	31,0	6.695.553	29,4
Vox	1.608.401	7,2	1.695	2,5	812.804	3,6
IU-PODEMOS*	1.169.355	5,2	1994	3	1.825.986	8,0
Junts ()	552.721	2,5	2.683	4,0	558.508	2,5
ERC (AM)	524.772	2,3	2.903	4,3	829.005	3,6
EH-BILDU	366.339	1,6	1.399	2,1	348.359	1,5
EAJ-PNV	322.579	1,4	986	1,5	403.958	1,8
Cs	302.302	1,4	392	0,6	1.989.566	8,7
BNG	248.676	1,1	590	0,9	194.365	0,9
CC	167.552	0,7	304	0,5	143.780	0,6
CUP	134.330	0,6	313	0,5		
TOTAL	18.743.726	82,9	57455	85,8	18956612	83,2
Votos válidos		22.368.245 (98,5%)			22.785.274 (99,1%)	
Votos a candidaturas		22.061.026 (98,6%)			22.570.678 (99,1%)	
Votos en blanco		307.219 (1,4%)			214.596 (0,9%)	
Votos nulos		335.989 (1,5%)			211.096 (0,9%)	
Total votantes		22.704.234 (63,9%)			22.996.370 (65,2%)	

Notas: *la estimación del número de votos y concejales incluye las listas presentadas por IU, Podemos en solitario, en coalición entre ambas formaciones y con otras fuerzas políticas. Porcentaje de votos sobre el total de votos válidos. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (datos provisionales para 2023).

Del mismo modo, los resultados de las elecciones autonómicas supieron un cambio en el mapa autonómico español. Así, el PP fue la primera fuerza política en siete Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, la Rioja, Madrid y Comunidad Valencia), recuperando seis Comunidades en relación a las convocatorias de 2019. El PSOE logró ser el partido más votado en cuatro autonomías (Asturias, Canarias, Castilla- La Mancha y Extremadura), perdiendo la primera posición en cinco Comunidades respecto a los comicios autonómicos de 2019. Por su parte, Unión del Pueblo Navarro (UPN), Cs y PP que en las elecciones de 2019 se integraron en la coalición electoral Navarra Suma, consiguiendo mayoría de votos en la Comunidad, concurrieron por separado en 2023. El resultado de estos últimos comicios situó como primera fuerza política a UPN en la Comunidad Foral.

Tabla II
Porcentaje de voto conseguidos por los principales partidos en las elecciones autonómicas de 2023

	PP	PSOE	Vox	Podemos	IU	Cs	PANE1	PANE2	PANE3-4
Aragón	35,5	29,6	11,2	4,0	3,1	1,3	5,1 CHA	5,0 EXISTE	2,1 PAR
Principado Asturias	32,6	36,5	10,1	3,9	7,6	0,9	3,7 FORO		
Islas Baleares	36,2	26,9	13,9	4,4		1,4	9,8 Mes	4,0 EL PI	
Canarias	19,7	29,8	7,9	3,6		0,4	20,6 Cca	7,5 NB-bc	0,7 0,2 ASG AHI
Cantabria	35,8	20,8	11,1	4,1		2,3	21,2 PRC		
Castilla La Mancha	33,7	45,0	12,8	4,2		1,0			
Comunidad Valenciana	35,7	28,7	12,6	3,6		1,5	14,5 COMP.		
Extremadura	38,8	39,9	8,1	6,0		0,9			
La Rioja	46,0	32,3	7,7	5,16		0,9			
Madrid	47,3	18,2	7,3	4,8		1,6	18,6 MM-VE		
Murcia	42,8	25,5	17,7	4,7		1,5			
Navarra	7,3	21,1	4,3	6,1		0,4	28,0 UPN		

Notas: *Podemos e IU concurren por separado en Aragón y Asturias. En el resto de Comunidades Autónomas se presentan conjuntamente. Porcentaje de voto calculado sobre el número de votos válidos. Fuente: elaboración propia a partir del Archivo histórico electoral de Argos. Generalitat Valenciana. <http://www.argos.gva.es/ahc/>

Un análisis comparativo del voto registrado por los principales partidos en las consultas autonómicas de 2019 y 2023 pone de manifiesto, entre otros comportamientos, la drástica caída de Cs y el ascenso electoral de los otros dos partidos de derecha- PP y Vox-. En este sentido, Cs sufre una caída drástica de votos, culminando el proceso iniciado en las elecciones generales de noviembre de 2019, no obteniendo representación en ningún parlamento autonómico. El desplome electoral de Ciudadanos tuvo consecuencias importantes sobre la estructura de la competencia electoral y gobernabilidad, con el “relineamiento” del electorado de “centro-derecha” hacia el bloque de la derecha y la conformación de una estructura bipolar de competición partidista en dos bloques ideológicos entre los partidos de ámbito nacional. Así, el PP mejora los resultados obtenidos en todas las Comunidades, salvo en Navarra. En este sentido, es significativo el avance electoral logrado en la Comunidad Valencia (+16,6 puntos), Asturias (+15,1 puntos), Aragón (14,6%) y Baleares (14%), entre otras autonomías. En Navarra, la concurrencia en solitario del PP, redujo el apoyo electoral al 7,3% de los votos válidos. Vox logró un significativo avance en las elecciones autonómicas de 2023, consiguiendo representación en todos los parlamentos autonómicos, siendo clave para pactar con el PP la formación de gobiernos autonómicos en al menos cinco Comunidades. Vox, aunque con una desigualdad implantación territorial, casi dobló su apoyo electoral en la mayoría de las autonomías, obteniendo sus mejores resultados en la Región de Murcia (17,7%) y los porcentajes más bajos de voto en Navarra (4,3%). El crecimiento de Vox fue menor en la Comunidad Valenciana (dos puntos), registrando una caída de dos puntos porcentuales en la Comunidad de Madrid.

El PSOE sufrió una pérdida de votos en cinco Comunidades, especialmente en Extremadura, la Rioja y Murcia (con una caída de casi 7 puntos porcentuales en las dos autonomías). Por el contrario, el partido mejora sus resultados en la Comunidad Valenciana (+4,5 puntos), Cantabria (+3,2 puntos), Asturias (+1,2 puntos) y Madrid (+1,4 puntos, en relación a 2021), manteniendo ligeramente al alza los resultados obtenidos en 2019 en Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra. Por lo que se refiere a los otros dos principales partidos a la izquierda del PSOE, Podemos e IU lograron llegar a acuerdos electorales en más comunidades que en 2019, presentándose conjuntamente en 10 autonomías, salvo en Aragón y Asturias, en las que concurrieron por separado. No obstante, las dos formaciones sufrieron una pérdida importante de votos en los 12 procesos autonómicos. En este sentido, es de destacar que Unidas-Podemos no consigue representación en cinco Comunidades: Canarias (con la pérdida de 4 escaños) y en la Comunidad Valenciana (perdiendo 8 escaños), donde gobernaba en coalición; en la Comunidad de Madrid (perdiendo 10 escaños), en la Cantabria y Castilla-La Mancha, donde en anteriores convocatorias tampoco consiguió representación.

El mapa de gobiernos autonómicos en España

Los resultados de las consultas autonómicas de 2023 arrojaron una victoria con mayoría absoluta en tres Comunidades: en La Rioja y en Madrid,

para el PP y en Castilla-La Mancha, para el PSOE. En las otras nueve autonomías fue necesario, por tanto, llegar a pactos para la formación de los gobiernos regionales. La caída electoral de Cs, que no obtuvo representación en ninguno de los parlamentos autonómicos, tuvo también consecuencias importantes sobre la gobernabilidad de los ejecutivos autonómicos. Así, en los procesos autonómicos y municipales de 2019, Cs fue el principal socio preferente en la formación de gobiernos de coalición con el PP. Por el contrario, tras los resultados de 2023, las posibilidades del PP de presidir ejecutivos autonómicos se limitaban en gran medida a negociar con Vox, para obtener su apoyo parlamentario o para la formación de gobiernos de coalición- como ya había sucedido en Castilla-León, en los que Vox entró por primera vez en un ejecutivo autonómico en 2022.

El mapa de los gobiernos autonómicos resultante tras las elecciones de 2023 refleja la pérdida del poder territorial del PSOE y el predominio del PP al frente de los ejecutivos autonómicos. Así, en la actualidad y en una visión de conjunto, el PP gobierna en 11 autonomías, además de en Ceuta y Melilla. En seis de las 11 Comunidades Autónomas, el PP gobierna en solitario (Andalucía, Baleares, Cantabria, Galicia, La Rioja y Madrid) y en las otras cinco restantes en coalición con Vox (Aragón, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia). En este sentido, es de destacar que aunque el PSOE fue el partido más votado en Extremadura, el PP logró formar un gobierno en coalición con Vox. Por su parte, el PSOE se mantiene al frente del ejecutivo en tres Comunidades: con mayoría absoluta en Castilla-La Mancha y en coalición con otras fuerzas políticas en Asturias (con IU, Más País y Podemos) y en Navarra (GBai y CN-ZN). En las tres Comunidades restantes, partidos de ámbito no estatal lideran los gobiernos autonómicos: CC en coalición con el PP en Canarias; el PNV en coalición con el PSE en el País Vasco y ERC en Cataluña.

3. Las elecciones generales de 23 de julio de 2023

Al día siguiente de celebrarse las elecciones locales y autonómicas, el presidente del Gobierno anunció la convocatoria de elecciones generales anticipadas para el 23 de julio. Estas fueron las novenas elecciones a Cortes Generales (de un total de 16) convocadas de forma anticipada desde el año 1977. No obstante, era la primera vez en la que el decreto de convocatoria de elecciones generales anticipadas se aprobaba en tan escaso intervalo de tiempo transcurrido- anunciado apenas un día después- tras la celebración de otro tipo de consultas en España (locales, autonómicas y europeas). Del mismo modo, era la primera vez en la que las elecciones generales se celebran en periodo estival y vacacional, con consecuencias inciertas sobre la participación y comportamiento electoral. En este sentido, se ha interpretado que esta decisión del presidente atendía tanto a razones estratégicas como de gobernabilidad. Por un lado, los resultados de las elecciones autonómicas, con la posible posterior formación de gobiernos autonómicos de coalición entre el

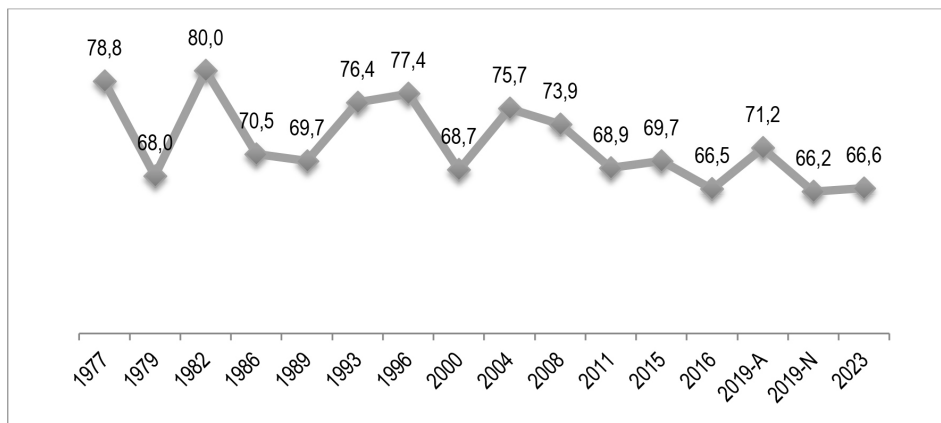
PP y Vox, podrían movilizar al electorado de izquierdas, sirviendo de referente político para evitar un gobierno de derechas en el ejecutivo nacional. Por otro lado, los resultados de los procesos locales y autonómicos, interpretados en clave nacional, podrían ser utilizados como arma política por el principal partido de la oposición para cuestionar la legitimidad del ejecutivo, con la consiguiente necesidad de convocar elecciones antes de que las cámaras agotaran su mandato.

La participación electoral

Casi 37 millones y medio de electores fueron convocados a las urnas en las elecciones al Congreso de los Diputados y Senado de 2023. Unas de las incertidumbres de estas elecciones era cómo su celebración en periodo veraniego, habiendo transcurrido menos de dos meses desde la celebración de las consultas locales y autonómicas, podrían afectar a la participación electoral. Estas elecciones se caracterizaron por una baja movilización electoral, en las que el 66,9% de los electores fue a votar, incrementándose la participación electoral en apenas 0,4 puntos porcentuales en relación a las anteriores convocatorias generales de noviembre de 2019, que marcan el umbral mínimo de participación en este tipo de elecciones (Gráfico III). Las elecciones generales de 2023 arrojaron, así, las segundas cifras más bajas de participación electoral registradas en este tipo de convocatorias desde las consultas de 1979.

Gráfico III

Participación electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados, 1977-2023



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Fragmentación y orientación partidista del voto en las elecciones generales de julio de 2023

En comparación con las convocatorias generales de 2019, el sistema de partidos resultante se caracterizó por una reducción de su fragmentación, tanto a nivel electoral como parlamentario, en 2023. Esta menor fragmentación del sistema de partidos, medida con el índice del número efectivo de partidos propuesto por Laakso y Taagapera (Tabla III), estuvo motivada, entre otros, por varios factores: en primer lugar, por la ausencia electoral de Cs, que tras los resultados obtenidos en las consultas autonómicas y municipales decidió no presentar candidaturas a las elecciones; en segundo lugar, por la formación de una gran coalición electoral, Sumar, que aglutinaba a 26 formaciones de izquierdas. En tercer lugar, por el aumento de la concentración del voto en los dos principales partidos-PP y PSOE- que en una situación de competencia bipolar entre dos grandes bloques ideológicos se vieron beneficiados por el “voto” útil del electorado en sus respectivos espacios ideológicos, con el realineamiento del electorado de centro-derecha hacia el principal partido de la derecha. En el caso del PSOE, los resultados electorales en Cataluña fueron además claves para que pudiera incrementar su fuerza electoral, sumando más de 400.000 votos.

Así, uno de los principales resultados de estas elecciones fue el incremento del voto en los dos partidos mayoritarios. No obstante, el PP consiguió volver a ser la primera fuerza política, tanto en votos como en escaños, logrando el 33,1% de los sufragios y 137 diputados. De esta forma, el partido logró un importante avance electoral, en más de 12 puntos porcentuales y en más de tres millones de votos, en relación a las convocatorias de noviembre de 2019. Por su parte, el PSOE a pesar de mejorar sus resultados en casi tres puntos porcentuales y más de un millón de votos, pasó a ser el segundo partido en votos y en representación parlamentaria, con 121 escaños. Por el contrario, las otras dos formaciones políticas de ámbito nacional, tanto de derechas (Vox) como de izquierdas (Sumar) experimentaron un retroceso tanto en votos como en escaños, en relación a las últimas convocatorias de 2019. Así, Vox pasó a obtener el 12,4% de los sufragios válidos emitidos, viendo reducida su representación parlamentaria a 33 escaños, debido a las dinámicas mayoritarias del sistema electoral. Por su parte, la “gran” coalición electoral Sumar, liderada por Yolanda Díaz, se erigió como cuarta fuerza política del país, al conseguir el 12,3% de los votos y 31 escaños. No obstante, la coalición perdió siete escaños en relación a los 38 diputados que obtuvieron por separado las formaciones integrantes de la coalición en 2019. Los principales partidos de ámbito no estatal, con la excepción de Bildu y BNG, registraron una pérdida de votos en relación a las convocatorias de noviembre de 2019. En este sentido, resulta significativo la caída del apoyo electoral de los tres partidos separatistas en Cataluña, ERC, Junts y la CUP: ERC perdió más de la mitad de los votos conseguidos en 2019, consiguiendo el mismo número de escaños que Junts, mientras que la CUP no consiguió representa-

ción. La desmovilización y la emisión de un voto de parte del electorado en clave estatal, contribuyeron a convertir al PSC en la fuerza política más votada en Cataluña, con el 34,5% de los votos en la Comunidad.

En términos de sus rendimientos, el sistema electoral se caracterizó por tres efectos principales en las elecciones al Congreso de los Diputados de 2023. En primer lugar, por sus efectos mayoritarios al sobre-representar a los dos principales partidos, especialmente al primero, adquiriendo además un rasgo “conservador”. Así, la sobre-representación, medida como la diferencia entre el porcentaje de votos y escaños obtenidos, fue de 5,8 puntos para el PP y de 2,6 para el PSOE. En tercer lugar, la infra-representación de los terceros y cuartos partidos de ámbito nacional, adquiriendo un carácter protector del bipartidismo o de los partidos tradicionales frente a las “nuevas” formaciones. Así, la penalización del sistema electoral en términos de obtención de representación fue de 3,0 puntos para Vox y de 3,6 puntos para Sumar. Finalmente, como tercera consideración, los partidos de ámbito no estatal consiguieron una representación casi proporcional a su fuerza electoral, a pesar de la caída de su apoyo electoral.

Tabla III. Resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 2023 y noviembre de 2019

2023					Noviembre de 2019			
	Votos	(%)	Esaños	(%)	Votos	Votos (%)	Esaños	(%)
PP	8.160.837	33,06	137	39,14	5.047.040	20,81	89	25,43
PSEOE	7.821.718	31,68	121	34,57	6.792.199	28,00	120	34,29
Vox	3.057.000	12,38	33	9,43	3.656.979	15,21	52	14,86
SUMAR*	3.044.996	12,33	31	8,86	3.625.996	14,95	38	10,86
ERC	466.020	1,89	7	2,00	874.859	3,61	13	3,71
Junts	395.429	1,6	7	2,00	530.225	2,19	8	2,29
EH-BILDU	335.129	1,36	6	1,71	277.621	1,14	5	1,43
EAJ-PNV	277.289	1,12	5	1,43	379.002	1,56	6	1,71
BNG	153.995	0,62	1	0,29	120.456	0,5	1	0,29
CC	116.363	0,47	1	0,29	124.289	0,51	2	0,57
UPN	52.188	0,21	1	0,29	-	-	-	-
Cs	-	-	-	-	1.650.318	6,8	10	2,86
OTROS**	606.450	2,47	-	-	962.017	3,82	6	1,71
Votos válidos	24.688.087 (98,94%)				24.258.228 (98,98%)			
Votos a candidaturas	24.487.414 (99,19%)				24.041.001 (99,1%)			
Votos en blanco	200.673 (0,81%)				217.227 (0,9%)			
Votos nulos	264.360 (1,06%)				249.487 (1,02%)			
Total votantes	24.952.447 (66,59%)				24.507.715 (66,23%)			
Fragmentación del sistema de partidos y desproporcionalidad					Fragmentación del sistema de partidos y proporcionalidad			
NEPE***	4,1				6,1			
NEPP****	3,4				4,7			
Despr.*****	5,66				6,35			

Notas: Porcentaje de votos calculado sobre el número total de votos válidos. *En el cálculo de los votos y esaños obtenidos por Sumar en noviembre de 2019, se integran los resultados obtenidos conjuntamente por las principales formaciones que integraron la coalición en 2023. ** En la categoría de otros, se integran varios partidos o coaliciones que obtuvieron representación en noviembre de 2019: Navarra Suma- integrada por UPN, PP y Cs que obtuvo dos esaños; el Partido Regionalista de Cantabria con un esaño y la Agrupación “Teruel Existe” con 1 diputado. La CUP se presentó por primera vez en las elecciones generales de noviembre de 2019, consiguiendo dos esaños. *** Número Efectivo de Partidos Electorales. **** Número Efectivo de Partidos Parlamentarios. ***** Índice de desproporcionalidad de Gallagher. Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior.

En términos de gobernabilidad, el principal resultado de estas elecciones fue que ninguno de los bloques ideológicos de los partidos de ámbito nacional, PP y Vox en el bloque de la derecha y PSOE y Sumar en el bloque de la izquierda- consiguió lograr la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados, lo que planteaba grandes incertidumbres sobre la gobernabilidad política del país-. Los resultados de las elecciones de julio de 2023 dejaron abiertos diversos escenarios de pactos y acuerdos entre los partidos políticos para la formación de un gobierno. No obstante, en un escenario de competición ideológica bipolar entre los principales partidos de ámbito nacional, en la que ninguno de los dos bloques consiguió tener la mayoría absoluta de los escaños, el voto de los diputados de los partidos de ámbito no estatal se convirtió en clave para la formación del gobierno, en la que la abstención o el voto en contra de Junts podría jugar un papel fundamental.

Tras consultar con las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, el Rey propuso como candidato a la Presidencia del Gobierno al líder del partido más votado en el Congreso de los Diputados, Sr. Alberto Núñez Feijóo en línea con la práctica “tradicional” de los 15 procesos generales anteriores. El candidato popular fracasó en sus dos intentos de investidura, con 172 votos a favor, pero insuficientes en las dos votaciones, con 177 votos en contra y uno nulo en la segunda. Finalmente, tras meses de negociaciones, el Sr. Pedro Sánchez fue investido en primera votación con 179 votos a favor (PSOE, Sumar, ERC, Junts, EH-BILDU, BNG y CC) y 171 en contra (PP, Vox y UPN). Es la primera vez que es investido como presidente del Gobierno de la Nación, tras la celebración de un proceso electoral, el líder del segundo partido más votado en España. No obstante, los acuerdos o pactos de gobierno que excluyen al candidato de la lista más votada son una práctica frecuente a nivel municipal. Del mismo modo, Extremadura y Canarias ofrecen dos ejemplos, en las elecciones autonómicas de 2023, de pactos de coalición que dejan fuera del gobierno al partido más votado.

4. Conclusiones

Las elecciones municipales y autonómicas de 2023 culminaron el inicio de un nuevo ciclo político, caracterizado por el ascenso electoral y político del PP y Vox. En términos de participación, las consultas de 2023 reproducen la pauta de una menor movilización de los electores en las elecciones locales y autonómicas, consideradas como elecciones de “segundo” orden en comparación con las generales. Una de las principales consecuencias del derrumbe electoral de Cs, que culminaba una tendencia iniciada en las elecciones generales de noviembre de 2019, fue la conformación de una estructura bipolar de competición partidista entre los principales partidos de ámbito nacional, con la conformación de dos bloques ideológicos claramente diferenciados. La caída de Cs, provocó, entre otros factores, un realienamiento del electorado de centro-derecha hacia la derecha que en las consultas autonómicas y locales de 2023 bene-

fició tanto al PP como a Vox, con consecuencias importantes sobre la formación de gobiernos autonómicos, municipales y la política nacional.

Al día siguiente de celebrarse las elecciones locales y autonómicas, el presidente del Gobierno anunció la convocatoria de elecciones generales anticipadas para el 23 de julio. Esta era la primera vez en la que se convocaban consultas generales anticipadas con tan escaso intervalo de tiempo desde la celebración de unas elecciones y en las que éstas se celebraban en periodo estival, con consecuencias inciertas sobre la participación electoral. Las consultas generales de 28 de julio arrojaron altos niveles de abstención electoral- las segundas con menor participación- en el marco de la evolución electoral española desde 1977. Los resultados de estas elecciones redujeron la fragmentación del sistema de partidos, con la desaparición de Cs de la escena electoral y el aumento de la concentración del voto en los dos principales partidos- PP y PSOE- que se vieron beneficiados por el “voto útil” del electorado en sus respectivos espacios ideológicos. De esta forma, la configuración de una competencia bipolar entre los dos bloques ideológicos benefició a los dos partidos tradicionales, frente a sus socios y a la vez competidores en sus respectivos espacios ideológicos (Vox y Sumar), en elecciones consideradas de “primer” orden en el sistema español de gobierno multinivel. A pesar de que el PP consiguió ser el partido más votado, no logró alcanzar con la suma de los escaños de Vox, la mayoría absoluta requerida constitucionalmente para la investidura del presidente del Gobierno en primera votación o para garantizar la investidura en la segunda, frente al voto en contra del resto de formaciones. Del mismo modo, PSOE y Sumar estaban lejos de alcanzar de alcanzar la mayoría cualificada de escaños (132). Dado el relativo equilibrio de fuerzas entre los dos bloques ideológicos (170 escaños del PP y Vox frente a 152 del PSOE y Sumar) era necesario cuando menos la abstención de los partidos de ámbito no estatal en la segunda votación para la investidura del líder del PP o bien, su apoyo explícito para la elección del líder del PSOE. Tras dos intentos de investidura fallida del candidato popular, el Sr. Pedro Sánchez fue elegido con 179 votos a favor y 171 en contra, formando un gobierno de coalición con Sumar. A pesar de esta amplia mayoría parlamentaria, las tensiones en el grupo parlamentario de Sumar, así como las exigencias impuestas por los partidos nacionalistas, entre ellas, la polémica aprobación de la ley de amnistía y la actuación política del PP en la oposición- que cuenta además con la mayoría absoluta de los escaños en el Senado-, plantean incertidumbres sobre la capacidad de “resiliencia” y (del coste) de negociación de la coalición gubernamental para conseguir mayorías parlamentarias en apoyo de sus medidas, con el respaldo de los partidos de ámbito no estatal.

V.
DERECHO COMPARADO

NOVEDADES DE LOS SISTEMAS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS¹

*Andrea Romano (coord.), Ludovica Durst,
Javier García Oliva y Mario Kölling*

Introducción

El capítulo analiza las novedades que los sistemas federales y descentralizados de Alemania, Austria, Italia, Reino Unido y Suiza han experimentado a lo largo del 2023. Al igual que en la edición del año pasado, los acontecimientos descritos se han agrupado en torno a algunos ejes comunes en las distintas secciones del capítulo: la situación política; la descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas e infralegales; las iniciativas de reforma de relevancia federal y regional, iniciadas o debatidas; y, finalmente, las principales sentencias dictadas durante 2023.

Empezando por el contexto político, un aspecto común ha sido la respuesta a crisis de alcance global, como el conflicto en Ucrania, ya objeto de análisis en el *Informe 2022*, al que se añade este año el ataque terrorista de Hamas y la guerra en la Franja de Gaza, que ha repercutido, con acentos distintos, en las políticas internas de los estados reseñados. Otros temas que han interesado transversalmente la actualidad político-constitucional, y que cobran especial relevancia en la perspectiva de la descentralización, han sido, por un lado, la política migratoria – con iniciativas inéditas y problemáticas en Italia (véase, en particular, el acuerdo con Albania) y nuevos retos para Alemania, debido a los posicionamientos al respecto de AfD –. Por otro lado, los resultados del informe PISA de la OCDE han activado, en particular en Alemania, y en menor medida en Austria y en Italia, un debate sobre los efectos de la descentralización en el ámbito educativo.

Además, la actualidad político-constitucional ha estado marcada por la celebración de elecciones de distinto nivel territorial, a saber, las elecciones de la Asamblea federal en Suiza – y la posterior votación parlamentaria del Consejo federal – y de las asambleas legislativas de algunos Länder en Ale-

1. El texto es fruto de la colaboración de los autores siguientes: Mario Kölling (Alemania y Austria), Ludovica Durst (Italia y Suiza), Javier García Oliva (Reino Unido).

mania y Austria. Por otra parte, en el Reino Unido, tras unos meses turbulentos, el gobierno de Rishi Sunak ha mantenido su rumbo.

Sobre las reformas llevadas a cabo en el periodo reseñado, y que inciden en las dinámicas de la organización territorial del poder, destacan en primer lugar, las relaciones con la Unión Europea. El caso más significativo, se encuentra en el Reino Unido, con la conclusión del *Windsor framework* con la UE, destinado a regular la circulación de los bienes desde Gran Bretaña a Irlanda del Norte. Desde otra perspectiva, también revisten interés reformas que afectan al aparato institucional de la descentralización. Nuevamente, la mirada se dirige hacia Reino Unido, donde la ley de nivelación y regeneración (*Levelling-up and Regeneration Act*), ha establecido un nuevo tipo de institución local, las *Combined County authorities*, una agrupación de autoridades locales para el ejercicio de determinadas competencias transferidas por el gobierno central. Por otra parte, destacan las novedades en el terreno del federalismo fiscal. Al respecto, cabe resaltar la aprobación en Austria de la ley de igualación financiera de 2024 (*Finanzausgleichsgesetz*), aprobada a raíz de un pacto entre gobierno federal, Länder y municipalidades en 2023, que establece una nueva asignación de los fondos entre los distintos niveles de gobierno de la federación austriaca.

En cuanto a las iniciativas de reforma de relevancia federal o regional, pueden observarse algunas de alcance institucional junto con otras que invisten determinados sectores. Son expresión del primer aspecto el proyecto de ley para la actuación de la autonomía diferenciada en Italia (art. 116.3 de la Constitución), que concedería a las Regiones con estatuto ordinario condiciones especiales de autonomía, ampliando su ámbito de actuación en determinadas materias. Además, destaca en Suiza el fracaso del referéndum sobre la revisión total de la Constitución que hubiera afectado la articulación de las competencias entre la Confederación y los Cantones. Asimismo, se ha presentado en Gales un proyecto de reforma encaminado a cambiar las reglas electorales y la composición del parlamento (*Senedd*). En cuanto a las iniciativas que interesan determinados sectores, resulta de gran interés el debate en Alemania sobre la relación entre federalismo y educación, reavivado por los resultados del estudio PISA de la OCDE en 2023. En la misma perspectiva cobra relevancia el debate sobre la transición energética en Austria y el papel de los Länder en la difusión de las energías renovables.

Finalmente, en lo que atañe a las principales sentencias dictadas, el 2023 ha estado marcado por interesantes hitos jurisprudenciales en materia de descentralización. En Italia, destaca la disminución del juicio en vía principal entre el Estado y las Regiones. Este fenómeno, si se confirma en los próximos años, resaltarán con toda probabilidad la relevancia de los órganos de coordinación entre el Estado y las Regiones, un aspecto de interés también desde la perspectiva española. Además, suscita interés la declaración de inconstitucionalidad de la Segunda Ley de Presupuestos Suplementarios de

2021 en Alemania, por su repercusión en la financiación de las políticas tanto del Bund como de los *Länder*. Esta sentencia limita las capacidades de endeudamiento, afectando futuras inversiones en áreas como la descarbonización y la digitalización. Por último, desde la perspectiva de la organización territorial del poder, destaca el conflicto entre Reino Unido y Escocia acerca del *Gender Recognition Reform Bill* aprobado por el parlamento escocés a finales del año pasado. La sentencia de este año de la *Outer House* confirma la legitimidad del ejecutivo del Reino Unido para bloquear el consentimiento real sobre dicha ley, en el marco de un litigio que pone de relieve las tensiones acerca de la organización territorial de poder y los desafíos entre las opciones político-constitucional de los gobiernos de Londres y Edimburgo.

I. Alemania

Breve exposición de la situación política durante 2023

En 2023 el panorama político en la República Federal de Alemania estuvo de nuevo dominado por la Guerra de Rusia contra Ucrania y el aumento de la migración desde Ucrania.

El ataque del grupo terrorista Hamas a Israel el 7 de octubre y el comienzo de la guerra en Gaza han unido a los bandos políticos en Alemania. En su declaración gubernamental del 12 de octubre, el Canciller Federal constató: “En este momento, sólo hay un lugar para Alemania: al lado de Israel”. La propia historia y la responsabilidad derivada del Holocausto convierten la defensa de la existencia y la seguridad de Israel en un deber perpetuo de Alemania. Asimismo, el Canciller Federal y la Ministra de Asuntos Exteriores han hecho hincapié en la necesidad de una mejora significativa del acceso y el suministro de ayuda humanitaria para la población de la Franja de Gaza.

En 2023 se celebraron elecciones en los Länder de Berlín, Bremen, Baviera y Hesse. Las elecciones el 12 de febrero en Berlín fueron la repetición de las elecciones a la Cámara de Representantes de Berlín que tuvo lugar en septiembre de 2021. El Tribunal Constitucional de Berlín había declarado estas elecciones nulas, debido a numerosas deficiencias en la organización, como las largas colas con tiempos de espera de horas ante los colegios electorales, la escasez de urnas, la falta de papeletas o la existencia de papeletas incorrectas. La CDU salió de las elecciones como el partido más fuerte, relegando al Partido Socialdemócrata (SPD) y a los Verdes al segundo puesto. Esto significaba una pérdida importante de votos de la hasta entonces gobernante coalición rojo-verde-rojo. En consecuencia, la CDU formó una nueva coalición con el SPD.

Desde 2019 el Land de Bremen estaba gobernado por una coalición entre el SPD, los Verdes y Die Linke. El gobernante del SPD ganó en las elecciones del 14 de mayo con el 29,9 % de los votos, seguido de la CDU, con el 26,2 % de votos. Los Verdes obtuvieron el 11,9 % del respaldo, mientras el tercer socio de coalición, Die Linke logró el 10,9% de apoyos. El partido populista

de ultraderecha “Bürger in Wut” (BIW, Ciudadanos enfadados) sumó el 9,4 % de los votos y entró así por primera vez en la cámara regional como grupo parlamentario, mientras el Partido Liberal (FDP) obtuvo el 5,1 % de apoyos. El 25 de junio de 2023, el SPD, los Verdes y la Izquierda acordaron una nueva edición de su anterior coalición rojo-verde-rojo.

En Baviera y Hesse se celebraron elecciones el 8 de octubre. Las elecciones en Baviera, el segundo Land más poblado de Alemania, y en Hesse, que alberga la metrópolis financiera de Fráncfort, dejaron pocas sorpresas. En ambos Länder vencieron con amplísima ventaja los candidatos conservadores. En Baviera, la Unión Socialcristiana (CSU) obtuvo el 37% de los votos. En Hesse, la CDU celebró la victoria con el 33,8% de los votos. La formación de ultraderecha Alternativa para Alemania (AfD) consiguió ocupar con 14,6% el tercer puesto en Baviera y con 18,4% el segundo puesto en Hesse. El presidente bávaro, Markus Söder, decidió repetir sus coaliciones con los Votantes Libres. Mientras Boris Rhein, presidente de Hesse, cluso socio de coalición de Los Verdes a los socialdemócratas.

En 2024 se celebrarán elecciones locales en Baden-Wurtemberg, Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt y Turingia, así como elecciones al Landtag en Sajonia, en Brandemburgo y Turingia. En estas elecciones se pronostica un incremento de votos de la extrema derecha, por lo que en diferentes Länder y a nivel de la federación se debaten mecanismos para blindar las instituciones ante un posible bloqueo por parte del partido de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD). A principios de 2024, numerosas personas se manifestaron en más de 100 ciudades de Alemania para protestar contra la extrema derecha tras la publicación del contenido de una reunión donde algunos miembros del AfD discutieron la deportación masiva de inmigrantes.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

En las últimas décadas, el federalismo educativo alemán ha sido repetidamente objeto de polémicos debates. La razón es una tensión entre la “soberanía cultural” de los 16 Länder, que incluye la competencia en materia educativa, y los derechos de autonomía constitucionalmente garantizados de las partes interesadas en la educación (escuelas, universidades, padres, alumnos, etc.). Además, la opinión pública y los medios de comunicación han tomado conciencia en los últimos años de que la educación es fundamental para el desarrollo social y económico de un país con pocos recursos naturales como Alemania. Dentro de esta tensión, se debaten desde hace años cuestiones de normalización y comparabilidad de los contenidos educativos y la auto-coordinación y autonomía política de los Länder². La Conferencia Permanente de

² SCHELLER, H. (2020), “Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik”, en KNÜPLING, F., KÖLLING, M., KROPP, S. y SCHELLER, H. (Coords.) *Reformbaustelle*

Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK) es desde antes de la creación de la República federal un órgano de auto-coordinación horizontal de los Länder en el sistema educativo. La KMK ha sido criticada desde su creación, sin embargo, su estructura institucional y sus métodos de trabajo son expresiones típicas del federalismo alemán. La KMK ha encontrado dificultades para adoptar normas uniformes a escala nacional sobre aspectos individuales del sistema educativo y a menudo no ha sido capaz de sacar adelante innovaciones consensuadas, como la digitalización del sistema educativo escolar y superior, ya que las decisiones fundamentales se siguen tomando por unanimidad o por consenso.

El primer estudio PISA de la OCDE publicado en el año 2002 provocó un *Pisa shock* en el debate público y político. Como consecuencia de los inesperados malos resultados en perspectiva comparada, se produjo una expansión institucional y financiera federal en el ámbito educativo. Se crearon un gran número de nuevas instituciones de investigación, cátedras universitarias y agencias federales con el objetivo de mejorar el rendimiento del sistema educativo. Tras años de cierta mejora, los resultados del estudio PISA de 2023 volvieron a ser demoledores. Los alumnos alemanes obtuvieron peores resultados que nunca en matemáticas, capacidad lectora y ciencias. En el debate público se culpó inmediatamente al federalismo educativo y se lamentó sobre los – supuestamente- 16 sistemas escolares diferentes. Ante la falta de un sistema educativo nacional, se atribuía la responsabilidad a los Länder que ni siquiera, y a pesar de la auto-coordinación horizontal, pueden definir estándares nacionales. Además, se lamentó que medidas que fueron adoptadas tras el primer estudio PISA se abandonasen en los últimos años, como los programas destinados a fomentar el interés por las matemáticas. Por ejemplo, la directora de investigación del Instituto Alemán de la Juventud de Múnich describe la política educativa alemana como una mezcla de accionismo en la política, demasiados actores que se atascan y toman decisiones con muy pocos conocimientos sólidos que al final no logran el éxito deseado y todo ello con unos recursos financieros muy limitados.

Sin embargo, también se ha resaltado que hay buenas razones por las que la educación en Alemania es responsabilidad de los 16 Länder. Además de la dimensión histórica, la diversidad federal protege la democracia de una concentración y del ejercicio central de una competencia tan relevante como la educación. Es especialmente importante para la política educativa que los responsables políticos estén cerca de las escuelas y de quienes enseñan y reciben enseñanza en ellas para aportar las soluciones adecuadas. Al fin y al cabo, las necesidades varían según cada Land: un Land densamente poblado como Renania del Norte-Westfalia, con grandes ciudades, requiere un equipamiento diferente al de un Land-ciudad Hamburgo o como Baja Sajonia con grandes zonas rurales. El segundo argumento es que en materia de educación se

puede observar el efecto del laboratorio del federalismo, los Länder experimentan con soluciones específicas en la política educativa y aprenden unos de otros. Por ejemplo, en Hamburgo se evalúan las competencias lingüísticas de los niños en una edad temprana. Si su desarrollo lingüístico se retrasa, tienen que ir a clases especiales para recibir el apoyo adecuado. El Land Bremen ya ha introducido una experiencia similar, y se está debatiendo en Berlín. Otro elemento que se debe tener en cuenta es la realidad específica de la escuela, en este aspecto también cada Land puede determinar qué escuelas se enfrentan a retos particulares -como muchos niños de familias en riesgo de pobreza- y necesitan más recursos.

Finalmente, los sistemas educativos controlados centralmente no han obtenido mejores resultados en la clasificación PISA. Francia, por ejemplo, estaba dos puestos por detrás de Alemania. La debacle PISA, también preocupa a los políticos, el canciller Scholz afirmaba que los resultados son “preocupantes”. Los resultados fueron también un tema central en la Conferencia de Ministros de Educación a principios de diciembre, ya se habla de más programas federales o de una cumbre especial convocada por el gobierno federal.

Principales sentencias dictadas durante 2023

El 15 de noviembre de 2023, el Tribunal Constitucional Federal dictaminó que la ley sobre el segundo presupuesto suplementario para 2021 era inconstitucional³. Se trata de la primera vez que Karlsruhe se pronuncia sobre las excepciones al freno de la deuda y la gestión de los activos especiales. El grupo parlamentario CDU/CSU del Bundestag habían interpuesto un recurso a la modificación retroactiva de la Ley de Presupuestos de 2021, mediante la Segunda Ley de Presupuestos Suplementarios de 2021 aprobada por el Bundestag el 27 de enero de 2022. Esta ley transfirió una autorización de crédito de 60.000 millones de euros, prevista en el presupuesto federal de 2021 para medidas contra la pandemia de coronavirus y que no fueron utilizados, al “Fondo para la Energía y el Clima”, con el fin de que pudiera utilizarse en ejercicios futuros. La transferencia tuvo lugar en febrero de 2022 -es decir, con carácter retroactivo- para el ejercicio presupuestario finalizado de 2021.

Según la sentencia del Tribunal, la Segunda Ley Presupuestaria Suplementaria no cumple los requisitos constitucionales para el endeudamiento relacionado con situaciones de emergencia. En primer lugar, el legislador no había demostrado suficientemente el nexo causal entre la situación de emergencia identificada y las medidas de gestión de crisis adoptadas. En segundo lugar, la disociación temporal de la determinación de una situación de emergencia con arreglo al artículo 115.2 de la Ley Fundamental de la utilización efectiva de las autorizaciones de crédito, contradice las “exigencias constitucionales de *Jährlichkeit und Jährigkeit* (anualidad y anualidad presupuestaria)”. En tercer lugar, la adopción de la Segunda Ley Presupuestaria Suplementaria una vez fina-

³ Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 15 de noviembre de 2023, 2 BvF 1/22.

lizado el ejercicio 2021 viola el principio presupuestario de priorización del artículo 110 de la Ley Fundamental, que establece: “El presupuesto se adoptará para uno o varios ejercicios, desglosados por años, antes del comienzo del primer ejercicio mediante la Ley Presupuestaria”.

La sentencia, además de dificultar la preparación del presupuesto anual de 2024 y siguientes, con la adopción de recortes necesarios que provocaron movilizaciones, como las manifestaciones de los agricultores, limitará el margen de maniobra de la política federal y de los Länder a largo plazo en las preferencias de gasto que ahora no pueden ser consideradas de emergencia.⁴ Se trata de la financiación de los gastos derivados de las estrategias de descarbonización, digitalización e infraestructuras. Estas necesidades de gasto, según la sentencia, no justifican la declaración de una emergencia presupuestaria porque no surgen de repente y no son necesidades de gasto que escapen al control de los gobiernos. En opinión del tribunal, el cambio climático no es una circunstancia que cumpla los criterios para una excepción. Esto se debe a que, tanto la catástrofe natural como la situación de emergencia extraordinaria, tienen el elemento de un acontecimiento singular. Una descripción que no se aplica al cambio climático, que avanza constantemente.

La decisión del Tribunal Constitucional Federal también repercute en los presupuestos de los Länder. Los principios de anualidad y vencimiento para hacer frente a los préstamos de emergencia también les afectan. Por lo tanto, ya no es posible proceder a las retiradas previstas anteriormente de las reservas constituidas a partir de los préstamos de emergencia por el coronavirus y Ucrania, ni a otras correspondientes retiradas de fondos especiales para financiar gastos en el ejercicio 2024.⁵

Finalmente, también se ha intensificado el debate sobre una reforma del freno del endeudamiento.⁶

II. Austria

Breve exposición de la situación política durante 2023

En Austria se celebraron 3 elecciones a nivel de los Länder. En el Land de Baja Austria, una nueva coalición entre los conservadores del ÖVP y el partido de extrema derecha FPÖ (Partido Liberal de Austria), asumió el gobierno tras las elecciones el 29 de enero 2023. El ÖVP perdió algo menos de 10 puntos

4 PELTZER, F. (2023), “Kreative Sondervermögensgestaltung: Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Zweckerweiterung des Sondervermögens Bundeswehr”, VerBlog, 18 de diciembre de 2023 <https://verfassungsblog.de/kreative-sondervermogensgestaltung/>.

5 Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 15 de noviembre de 2023, 2 BvF 1/22.

6 PELTZER, F. (2023), “Kreative Sondervermögensgestaltung: Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Zweckerweiterung des Sondervermögens Bundeswehr”, VerBlog, 18 de diciembre de 2023 <https://verfassungsblog.de/kreative-sondervermogensgestaltung/>.

porcentuales y, con cerca del 40% de los votos, obtuvo el peor resultado electoral de su historia. Tras perder alrededor de 3 puntos porcentuales, el SPÖ logró también, con el 21,6%, el peor resultado electoral de su historia en este Land. El FPÖ logró un incremento de más de 9 puntos porcentuales, hasta el 24%, y obtuvo el mejor resultado de su historia, ascendiendo por primera vez al segundo puesto. Los Verdes (7,6%) y los Neos (6,7%) lograron ligeros avances de poco más de un punto porcentual. La participación aumentó en torno a 5 puntos porcentuales, situándose ligeramente por debajo del 72%.

Las elecciones estatales de Carintia se celebraron el 5 de marzo de 2023. El SPÖ fue el partido más votado, pero perdió 9 puntos porcentuales en comparación con las elecciones de 2018. El ÖVP obtuvo el 17% y el FPÖ registró ligeros avances logrando 24,5%. El partido “Equipo Kärnten” logró el mayor aumento con 4,4 puntos porcentuales y alcanzó el 10,1%. Los Verdes, NEOS y todos los demás partidos competidores no alcanzaron la barrera del 5%. La participación aumentó hasta el 71,6%, tras el mínimo histórico del 68,6% registrado en las anteriores elecciones estatales. Tras las conversaciones entre los cuatro partidos, el SPÖ y el ÖVP acordaron finalmente continuar la coalición.

Las elecciones en Salzburgo se celebraron el 23 de abril de 2023 y el actual gobernador de Salzburgo, Wilfried Haslauer, ÖVP, se presentaba a la reelección. Tras las elecciones, se acordó una coalición entre el ÖVP y el FPÖ, la primera de este tipo en Salzburgo. El ÖVP conservó con el 30,4% su condición de partido mayoritario, posición que ha mantenido durante la mayor parte de la historia del Land. El FPÖ obtuvo con 25,7% su mejor resultado desde su fundación, mientras que el SPÖ con 17,9% obtuvo su peor resultado. El partido comunista KPÖ aumentó su porcentaje de votos a más del 11% (su mejor resultado histórico en el Land), y logró representación en el Parlamento por primera vez desde las elecciones de 1945, mientras que NEOS perdió todos sus escaños al no alcanzar el umbral electoral del 5%. Los Verdes mantuvieron sus tres escaños con el 8%. Con estos resultados la coalición ÖVP-Verdes-NEOS fue derrotada debido a la salida de NEOS del parlamento, en mayo de 2023, se anunció que el ÖVP y el FPÖ habían concluido con éxito sus negociaciones de coalición.

En 2023 el Bundesrat fue presidido por el Burgenland durante el primer semestre de 2023 con la prioridad de subrayar la necesaria cooperación entre las iniciativas urbanas y regionales del sistema federal no solo para la protección del clima y la transición de la movilidad, sino también en el ámbito de la dependencia. En el segundo semestre de 2023 asumió Carintia la Presidencia del Bundesrat con la prioridad en los niños y las jóvenes generaciones.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Los resultados del estudio PISA de la OCDE no provocaron en Austria un debate tan enfocado en las supuestas debilidades del sistema federal como

en Alemania. Aunque en Austria los alumnos consiguieron peores resultados en matemáticas que en los informes anteriores y en el resto de las materias los resultados fueron similares, la bajada del promedio de la OCDE ha mejorado la posición de Austria.

Un tema destacable durante el año 2023 -también con relevancia para el sistema educativo- fue el nuevo pacto sobre la nivelación financiera a partir de 2024, firmado el 21 de noviembre de 2023 entre el gobierno federal, los Länder y entes locales (*Finanzausgleichsgesetz*, FGA). La posición negociadora del gobierno federal en las negociaciones que comenzaron en diciembre de 2022 era que las múltiples crisis presentes habían supuesto una carga extrema para el presupuesto federal. Además, el gobierno sostenía que se deberían negociar reformas estructurales, sobre todo en el sector sanitario, que tendrían también un efecto en el presupuesto federal por lo que el margen de maniobra era limitado. Los Länder y los municipios reconocieron la carga que soportaba el presupuesto federal, pero dejaron claro que las crisis habían afectado a todos los niveles de gobierno, por lo que también se deberían distribuir los recursos de forma equitativa y conforme a la constitución financiera. De igual manera se criticaron las medidas unilaterales de política fiscal federal, como la introducción de nuevos impuestos federales, así como el aumento de los costes en el sector hospitalario y la injerencia federal en las competencias de los Länder⁷. Tras varios meses de negociaciones a nivel técnico y político, se acordó que la distribución de los recursos tributarios federales conjuntos se mantendría sin cambios.

La FAG 2024 prevé la provisión de fondos adicionales para los Länder y los municipios a través de la creación de un “fondo para el futuro”, y se aumentarán parcialmente algunas asignaciones financieras y subvenciones específicas para los Länder y los municipios⁸. A través del “Fondo para el futuro” el gobierno federal proporcionará a los Länder una asignación financiera de 5,6 mil millones de euros hasta 2028. La asignación financiera federal está condicionada al logro de objetivos cuantitativos fijados en las tres áreas de educación primaria, vivienda y renovación, y medio ambiente y clima. Los objetivos fijados incluyen una tasa de atención infantil del 38% para los niños menores de tres años, o un aumento de esta tasa de al menos el 1% anual; una tasa de renovación conforme a la directiva sobre eficiencia energética del 3% para los edificios públicos o medidas equivalentes de ahorro de energía; un aumento de la cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía del 1% o del 0,5% a partir de una tasa de cobertura del 50%. Sobre el cómo deben alcanzarse estos objetivos se deja en manos de los Länder, pero la autonomía es limitada debido a los estrictos requisitos.

7 SCHWETZ, F. (2023), “Der Finanzausgleich ab 2024”, https://www.foederalismus.at/de/blog/der-finanzausgleich-ab-2024_284.php.

8 Bundesrat 2023, <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/Finanzausgleich-2024>.

El 50% de los fondos se destinan a la educación primaria y los respectivos fondos deben transferirse directamente a los municipios del estado respectivo. En el ámbito de la vivienda y la rehabilitación un 27,25 % (2024: 300 millones de euros) y en el área de medio ambiente y clima un 27,25 % (2024: 300 millones de euros).

Si se alcanzan los objetivos, los fondos adicionales podrán destinarse a otros ámbitos, por lo que se mantiene la asignación en el ámbito de la enseñanza primaria. Esto se revisará sobre la base de una evaluación intermedia y otra final, tras lo cual los fondos quedarán anclados de forma permanente y el Fondo Futuro se ampliará para incluir nuevos temas en caso necesario.

Los Länder tuvieron éxito en sus negociaciones, en el sentido de que el gobierno federal también debe cumplir determinados objetivos en el marco del Fondo de Futuro: que se creen las condiciones marco correspondientes, por ejemplo, suficientes plazas de formación en el ámbito de la educación infantil y los fundamentos jurídicos pertinentes.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023.

En 2023 se llegó a un acuerdo político sobre la nueva Carta Austriaca del Suelo tras años de negociaciones de la comisión de la conferencia de ordenación del territorio. Aunque no pudo alcanzarse el objetivo de reducir el consumo diario de suelo a 2,5 ha, el acuerdo final definió el objetivo de utilizar el suelo con más moderación. Para alcanzar una regulación más estratégica de la planificación urbanística, se demanda que las competencias en esta materia no deberían ser asignadas al nivel local, donde los alcaldes están sujetos a presiones por parte de grupos de interés, sino ser repartidas entre los Länder y el gobierno federal.

También en cuanto a la transición energética, se manifiesta que el sistema federal en su conjunto no resulta útil para “resolver un problema global o nacional”. En este sentido se ha criticado el papel de los Länder en la transición eléctrica que con sus agravantes normativas y requisitos están impidiendo y retrasando la expansión tanto de la fotovoltaica como de la eólica, mientras las subvenciones federales no pueden ser utilizadas.

III. Italia

Breve exposición de la situación política durante 2023

El 2023 ha sido un año dedicado a la recuperación, especialmente económica, con énfasis en los objetivos del gobierno para dar plena actuación al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), financiado por la Unión Europea a través del Fondo Next Generation EU para superar la emergencia pandémica.

Desde el punto de vista de la política interna, a pesar de algunas tensiones, el Gobierno liderado por Giorgia Meloni, expresión de la coalición de centroderecha (Fratelli d'Italia, Lega y Forza Italia), vencedora de las elecciones políticas del 25 de septiembre de 2022 ha proseguido su andadura. A la espera de una mayor actividad política en 2024, año de las elecciones europeas, el 2023 se ha caracterizado principalmente por el inicio de las actividades relacionadas con la actuación del programa en el que se ha comprometido el nuevo gobierno y por los nombramientos de los altos cargos administrativos.

Otras fuerzas políticas también están buscando nuevos equilibrios y posibles alianzas, en particular los principales partidos de oposición, el Movimiento 5 Estrellas y el Partido Democrático, que por primera vez ha elegido a una mujer como secretaria general, Elly Schlein, después de las primarias.

En el ámbito institucional, el Consejo Superior de la Magistratura ha elegido por primera vez a una mujer (Margherita Cassano) como Primera Presidenta de la Corte de Casación. En noviembre, debido al vencimiento del mandato de tres jueces constitucionales, el Presidente de la República nombró a dos magistrados de su competencia, conforme al artículo 135 de la Constitución, mientras que el intento de elección del tercer juez por parte del Parlamento en sesión conjunta fracasó debido por falta de quórum.

Tras la pandemia, se ha observado un notable incremento de los flujos migratorios que, a través de la ruta mediterránea, llegan a las islas y costas italianas, frecuentemente acompañados de dramáticos naufragios y operaciones de rescate en el mar. La compleja gestión de la crisis migratoria ha recibido una atención simbólicamente significativa con la visita de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Layen, a la isla de Lampedusa, lo que denota una mayor sensibilidad de las instituciones europeas ante la necesidad de soluciones conjuntas.

Otras emergencias enfrentadas en 2023 incluyen problemas medioambientales, en particular, los daños causados por la inundación en Emilia Romagna en la primera parte del año, lo que resultó en la activación de poderes extraordinarios para gestionar la situación extraordinaria y la fase posterior de reconstrucción. Asimismo, persiste la prolongación de la guerra en Ucrania y la mayor desestabilización en el escenario de Oriente Medio a raíz del terrible ataque terrorista perpetrado por Hamás en Israel en octubre de 2022, seguido por la intervención militar israelí en la Franja de Gaza. Entre las consecuencias de la inestabilidad internacional, además del temor a un resurgimiento de los atentados terroristas, la crisis energética y el aumento de los precios, que afectan las economías de los países de la UE.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Desde el punto de vista de las reformas constitucionales, en septiembre se aprobó con la ley constitucional número 1 del 2023 la modificación del artículo 33 de la Constitución, añadiendo un último párrafo que reconoce “el valor

educativo, social y de promoción del bienestar psicofísico de la actividad deportiva en todas sus formas”. La reforma fue aprobada con una amplia mayoría en ambas Cámaras, aunque sin gran repercusión mediática: los desarrollos posteriores demostrarán si tendrá un valor más simbólico que efectivo.

El debate público y la agenda política se han centrado principalmente en el proyecto de reforma constitucional destinado a cambiar la forma de gobierno, con el objetivo de aportar mayor estabilidad a los Gobiernos y al papel del cuerpo electoral en la determinación de la dirección política. La propuesta, parte integral del programa político del Gobierno, pretende introducir la elección directa del Presidente del Gobierno (denominado “primerato”), y prevé la elección del Parlamento con un premio de mayoría simultáneo a la elección del Presidente y la racionalización de la relación de confianza, con algunos mecanismos “anti-ribaltone” (es decir, que contrastan cambios en la mayoría parlamentaria de gobierno).⁹

El proyecto de ley de revisión constitucional presentado por el Gobierno y el Ministro de Reformas Institucionales (Casellati) inició su trámite en el Senado en noviembre. La modificación afecta en realidad a unos pocos artículos de la Constitución (criterio “mínimo”), pero tiene un impacto significativo en el sistema constitucional, lo que ha generado un amplio debate tanto entre las fuerzas de oposición como entre los expertos en derecho constitucional, quienes han sido consultados mediante comparecencias durante los trabajos parlamentarios.¹⁰

En cuanto a la actividad legislativa ordinaria, esta ha sido dominada por la iniciativa del gobierno y el uso de decretos-ley por parte del Gobierno. De este modo, el gobierno actual parece haberse alineado con una práctica ya consolidada en Italia, donde desde hace muchos años se utiliza el decreto-ley como principal instrumento normativo, resultando en una creciente marginalización del Parlamento y de la ley ordinaria.

⁹ En particular, el Presidente del Consejo de Ministros en funciones puede ser sustituido (solo) por un parlamentario de la mayoría y solo con el fin de continuar con la implementación del mismo programa de gobierno. El texto propone la modificación de cuatro artículos de la Constitución: el art. 59 sobre la designación de Senadores vitalicios (que se debe abolir), el art. 88 sobre el poder del jefe de Estado para disolver las Cámaras, el art. 92 sobre la designación del Presidente del Consejo y el art. 94 sobre la moción de confianza y desconfianza en el gobierno. Además, prevé un sistema electoral mayoritario con un premio del 55 por ciento asignado a nivel nacional y la abolición de los senadores vitalicios, con la excepción de los ex presidentes de la República y los que estén en funciones.

¹⁰ Es importante recordar que el proceso de revisión constitucional en Italia consta de dos fases: una fase necesaria, que permite la aprobación inmediata de la modificación constitucional solo si es votada por la mayoría cualificada de dos tercios en cada cámara. De lo contrario, si la revisión es aprobada solo por la mayoría absoluta de la Cámara y el Senado, se contempla la posibilidad de someter la modificación introducida a votación popular, a través de un referéndum confirmativo. Los últimos referéndums constitucionales (en 2006 y 2016) arrojaron resultados negativos, rechazando las reformas constitucionales propuestas.

Las principales iniciativas normativas en el ámbito social han incluido la abolición del subsidio de ciudadanía (“reddito di cittadinanza”), reemplazado por el subsidio de inclusión (decreto-ley núm. 48 de 2023, convertido en ley núm. 85 de 2023); la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (ley núm. 168 de 2023); la lucha contra el malestar juvenil y la seguridad de los menores en el ámbito digital (decreto-ley núm. 123 de 2023). Se aprobó una ley sobre el llamado “olvido oncológico” (ley núm. 189 de 2023).

Se introdujeron políticas más restrictivas para hacer frente a la crisis migratoria, con el decreto-ley núm. 1 de 2023, sobre gestión de flujos migratorios (convertido en ley núm. 15 de 2023), el denominado decreto Cutro” (decreto-ley núm. 20 de 2023, convertido en ley núm. 50 de 2023) sobre flujos de entrada legal de trabajadores extranjeros y prevención y lucha contra la inmigración irregular. Finalmente, el Gobierno impulsó un acuerdo de cooperación con Albania con el fin de reubicar a extranjeros irregulares llegados a Italia.

Otras intervenciones, también en el marco del PNRR, se han dirigido a completar reformas institucionales y estructurales, con especial atención al ámbito judicial (modificaciones al código penal, al código procesal penal y a la organización judicial), la reforma fiscal y la aprobación del nuevo código de contratación pública.

A finales de año, se aprobó finalmente la ley de presupuestos que identificó como prioridades los salarios, la sanidad, las familias y las pensiones. Sin embargo, la ratificación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) fue rechazada por el voto de la Cámara de Diputados (artículo 1 de la propuesta de ley que establece la Ratificación y ejecución del Acuerdo que modifica el Tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad).

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

El debate sobre el regionalismo italiano está dominado por la cuestión de la actuación de la llamada autonomía diferenciada, planteada por el nuevo Gobierno como el eje central del programa de reformas institucionales, junto con la forma de gobierno.

A principios de 2023, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Regionales y Autonomías (Calderoli), aprobó el proyecto de ley para la actuación de la autonomía diferenciada de las Regiones con estatuto ordinario según el artículo 116, párrafo tercero, de la Constitución.¹¹

¹¹ El artículo 116, párrafo 3, de la Constitución, modificado por la reforma constitucional de 2001, permite atribuir mediante ley estatal, a iniciativa de la región interesada, previa consulta a las autoridades locales, respetando los principios de autonomía financiera de las entidades territoriales (según el artículo 119 de la Constitución), formas adicionales de autonomía en áreas de competencia concurrente de las regiones, así como en la organización de la justicia de paz, las normas generales sobre educación y la protección del medio ambiente, el ecosistema y los bienes culturales. La ley

En particular, el texto propuesto por el Gobierno establece los principios generales para la atribución a las Regiones con estatuto ordinario de formas y condiciones especiales adicionales de autonomía y los procedimientos relacionados para la aprobación de acuerdos entre el Estado y una Región. Una condición previa para la atribución de funciones relacionadas con formas adicionales de autonomía, en lo que respecta a asuntos relativos a los derechos civiles y sociales, es la determinación previa de los niveles esenciales de las prestaciones (“livelli essenziali delle prestazioni”, LEP). De acuerdo con el artículo 117, primer párrafo, letra m), de la Constitución dichos niveles deben garantizarse de manera equitativa en todo el territorio nacional, incluidos aquellos relacionados con las funciones fundamentales de las entidades locales. En este sentido, la ley contiene una delegación al Gobierno para la determinación de los LEP dentro de los 24 meses posteriores a la aprobación de la ley sobre autonomía diferenciada, y que serán financiados dentro de los límites de la ley de presupuestos. Estos aspectos financieros también han sido objeto de programación entre las reformas previstas en el PNRR, con fecha límite en 2026.

El examen del proyecto de ley se concluyó en noviembre en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, para luego ser enviado a la aprobación del Pleno del Senado y posteriormente pasar al examen de la Cámara de Diputados.

Principales sentencias dictadas durante 2023

La jurisprudencia constitucional en 2023 ha abordado una amplia variedad de temas (medio ambiente, COVID-19, identidad personal, familia, menores, justicia, derechos de los detenidos y ejecución penal, trabajo, pensiones, igualdad de oportunidades, extranjeros), con una ligera disminución en el número de decisiones emitidas en comparación con el año anterior (229 en 2023 frente a 270 en 2022).

Siguiendo la experiencia pandémica, al comienzo del año se destacan una serie de decisiones sobre vacunaciones obligatorias para COVID-19 (sentencias núms. 14, 15 y 16 de 2023, relacionadas con la obligatoriedad de la vacunación para el personal sanitario y para los trabajadores empleados en estructuras residenciales socio-sanitarias y socio-asistenciales). Estos pronunciamientos, confirmando en esencia el enfoque tradicional y consolidado de la jurisprudencia constitucional en materia de obligatoriedad de la vacunación, consideraron razonable el equilibrio establecido por el legislador entre las libertades individuales y el derecho fundamental a la salud, definido por el artículo 32 de la Constitución también como “interés de la comunidad”.

En el ámbito de los derechos individuales, la sentencia núm. 135 garantizó el derecho a la identidad personal del adoptado en cuanto al apellido, mien-

para la autonomía diferenciada debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, sobre la base de un acuerdo entre el Estado y la región interesada.

tras que la sentencia núm. 161 declaró no fundada la cuestión de constitucionalidad en relación con la prohibición para el padre de revocar el consentimiento a la procreación médicamente asistida.

En materia de extranjería, la sentencia núm. 88 abordó la prohibición de discriminación en el disfrute de derechos fundamentales entre residentes de largo plazo y titulares de permisos de residencia ordinario, y la necesidad de un equilibrio razonable y proporcionado entre la protección del orden público y la seguridad, la regulación de los flujos migratorios y los derechos constitucionales de los extranjeros (en relación con los límites a la discrecionalidad legislativa en la previsión de la expulsión del territorio nacional como consecuencia automática de la comisión de delitos).

De particular relevancia por su conexión con eventos de carácter internacional son la sentencia 192 (en relación con el “caso Regeni” y el juicio en ausencia de los acusados por actos de tortura) y la 195, relacionada con las reparaciones de guerra por actos imputables al Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.¹²

En cuanto a los juicios en la vía principal sobre las relaciones entre leyes del Estado y de las Regiones, en el informe anual de la Corte Constitucional se destaca una reducción del contencioso en la materia, presumiblemente gracias al mejor funcionamiento de los órganos de coordinación política entre estos sujetos.¹³ Entre las decisiones más relevantes, cabe destacar la núm. 110 de 2023, con la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional una disposición en materia de construcción contenida en una ley de la Región de Molise, afirmando que las leyes “irremediablemente oscuras”, que generan una “intolerable incertidumbre en su aplicación concreta”, están en conflicto con el principio de razonabilidad establecido en el artículo 3 de la Constitución.

Por último, se han resuelto, con resultados opuestos, los conflictos de atribución entre la respectiva Cámara de pertenencia del parlamentario y el poder judicial (sentencia 157/2023, caso Ferri, y sentencia 170/2023, caso Renzi) en relación con las prerrogativas de los parlamentarios respecto a las interceptaciones y la libertad y confidencialidad de la correspondencia.

12 La sentencia 192/2023 ha declarado ilegítima la exclusión del juez para proceder en ausencia por delitos cometidos mediante actos de tortura cuando, debido a la falta de asistencia del Estado de origen del acusado, sea imposible demostrar que este, aunque consciente del proceso, haya sido informado de la pendencia del mismo (sin perjuicio del derecho del acusado a un nuevo juicio en presencia para el examen del fondo del caso). La sentencia 195/2023 ha establecido la extinción ex lege de los procesos ejecutivos basados en la condena de la República Federal de Alemania al resarcimiento de los daños sufridos por las víctimas de crímenes de guerra y de lesa humanidad por la violación de derechos inviolables de la persona, cometidos en territorio italiano o contra ciudadanos italianos por las fuerzas del Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.

13 Informe del Presidente Augusto Barbera sobre la actividad de la Corte Constitucional en 2023. https://www.cortecostituzionale.it/annuario2023/pdf/Relazione_annuale_2023.pdf

IV. Reino Unido

Breve exposición de la situación política durante 2023

Reino Unido comenzó el 2023 con un nuevo primer ministro, Rishi Sunak, quien asumió el puesto en octubre del año anterior. La situación se complicaba aún más por el hecho de que Sunak no había sido elegido por los ciudadanos, sino que había asumido su mandato como resultado de una elección interna del Partido Conservador.

A finales de 2022, hubo un periodo de agitación. Boris Johnson, quien había sido primer ministro durante poco más de tres años, fue obligado a abandonar el cargo tras una serie de escándalos, inclusive las acusaciones de “Partygate”, según las cuales Johnson había ignorado flagrantemente las reglas del confinamiento por Covid, y la conducta sexual inapropiada por parte de otros.¹⁴ Estos acontecimientos, combinado con un descontento generalizado por el coste de vida y las dificultades económicas para el ciudadano medio británico, hizo que su posición fuera insostenible. Liz Truss se convirtió entonces en Primera Ministra, pero su mandato fue impopular desde el principio y solo logró mantenerse en el cargo durante 45 días.¹⁵

Dado el parón en la vida política durante el periodo de Navidad y año nuevo, al comienzo de 2023, Rishi Sunak todavía era percibido como un nuevo primer ministro, y estaba lejos de ser claro que la fase de inestabilidad política había terminado. Sunak se encontraba bajo presión, siendo llamado a demostrar una capacidad de liderazgo fuerte, especialmente hacia la derecha de su partido, y en general, los conservadores y sus aliados eran poco comprensivos con los movimientos pro-independencia. Sin duda, Sunak tenía un interés personal en mantener el status quo y no pelear, o incluso permitir batallas innecesarias, como con el Partido Unionista Democrático (*Democratic Unionist Party*, DUP) en Irlanda del Norte.

Aunque el primer ministro ha logrado mantener su posición, y era evidente a medida que avanzaba el año que el constante juego de las sillas en el número 10 de Downing Street había cesado por un tiempo, todavía no estaba en posición de hacer nada que pudiera alienar a sus seguidores.

También hubo eventos significativos en Escocia, donde se desarrollaron eventos paralelos, en el sentido de que una contienda por el liderazgo en el partido dominante en la legislatura determinaría al nuevo primer ministro, y la persona en el cargo, por lo tanto, no tendría el respaldo inmediato de un voto del pueblo en general.

14 “Boris Johnson Resigns: Five Things That Led to the PM’s Downfall” BBC News (7 July 2022) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-62070422#:~:text=The%20Chris%20Pincher%20affair&text=It%20set%20off%20a%20chain,deputy%20chief%20whip%20in%20February>

15 “Liz Truss Resigns: PM’s exit kicks off another Tory Leadership Race” BBC News (20 October 2022) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-63332037#:~:text=Liz%20Truss%20has%20resigned%20as,MPs%20forced%20her%20to%20quit.>

Además, las tensiones dentro de la sociedad escocesa se exacerbaban cuando la posición de Kate Forbes en la carrera por el liderazgo se vio dañada por su postura conservadora personal sobre las relaciones del mismo sexo desde una perspectiva religiosa como cristiana protestante,¹⁶ pero Humza Yousaf finalmente tuvo éxito, siendo musulmán y aparentemente reacio a dar una afirmación clara e incondicional a los derechos LGBT.¹⁷ Este aparente doble estándar del SNP profundizó las fisuras en la sociedad escocesa y planteó preguntas para las comunidades, particularmente en las Hébridas Exteriores, que eran minorías lingüísticas de habla gaélica y culturalmente aún profundamente vinculadas a valores moralmente conservadores de la “Iglesia Libre”. El enfoque contrastante dejó dudas sobre si su patrimonio, cultura y forma de vida eran bienvenidos como parte de la diversidad de Escocia, y si se podía confiar en Edimburgo para salvaguardar sus intereses, ya sea dentro del Reino Unido o en una Escocia teóricamente independiente.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Inglaterra

En cuanto a las novedades legislativas cabe destacar la ley de nivelación y regeneración de 2023 (*Levelling-up and Regeneration Act*), diseñada con el propósito de acelerar y hacer más eficiente el sistema de planificación urbana y rural, al tiempo que refuerza los sistemas de responsabilidad para los desarrolladores (desarrolladores urbanos/construtores/promotores inmobiliarios) y reduce las cargas administrativas y burocráticas.¹⁸ Uno de los principales motores de esta medida es incentivar a los consejos locales a establecer planes que faciliten la construcción de nuevas viviendas y aborden la crónica escasez de alojamiento asequible y la crisis social que la acompaña.

En cierto modo, este cambio supone un enfoque más directivo por parte del Parlamento británico en cuanto al ejercicio de los poderes de las autoridades locales, aunque en otros aspectos concede a las autoridades locales una mayor flexibilidad en su gestión. Por ejemplo, se han introducido Políticas Nacionales de Gestión del Desarrollo (*National Development Management Policies*), que obligan a los responsables de la toma de decisiones a tener en cuenta en sus procesos deliberativos las prioridades identificadas a nivel na-

16 “SNP Leadership: Kate Forbes Defends Gay Marriage Stance” BBC News (21 February 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-64715944#:~:text=Ms%20Forbes%20said%20she%20would,a%20man%20and%20a%20woman>.

17 “SNP Leadership: Yousaf Defends Decision to Miss Gay Marriage Vote” BBC News (24 February 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-64762068>

18 Levelling Up and Regeneration Act 2023: Progress on Implementing Build Out Measures, Gobierno del Reino Unido (25 de abril de 2024) <https://www.gov.uk/guidance/levelling-up-and-regeneration-act-2023-progress-on-implementing-build-out-measures>

cional, como el contraste al cambio climático, la conservación de las áreas cinturón verde (*green-belt*) y la protección del patrimonio.¹⁹

Esto podría interpretarse razonablemente como un intento por parte de los poderes centrales de guiar a los organismos gubernamentales locales en el ejercicio de su discrecionalidad planificadora. No obstante, la ley también ha introducido una nueva facultad en la ley de planificación urbana y rural de 1990 (*Town and Country Planning Act*, sección 73B), que permite realizar cambios en los permisos de planificación existentes y elimina la necesidad de presentar una nueva solicitud en caso de cualquier modificación, siempre y cuando el efecto no sea “*sustancialmente diferente*” al del permiso original.²⁰ Por supuesto, se trata de un procedimiento de simplificación, pero también otorga a las autoridades locales un mayor margen de maniobra en la gestión de su planificación.

Además, la ley introduce las autoridades combinadas del condado (*Combined County Authorities*, CCA)²¹ diseñadas para áreas rurales, en contraste con las autoridades combinadas (*Combined Authorities*),²² previamente establecidas en contextos urbanos. Según las nuevas disposiciones, se permite que determinadas entidades elaboren una propuesta para el establecimiento de una CCA en su área y la presenten al Secretario de Estado, quien está facultado para establecer regulaciones que constituyan una CCA, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: que el desarrollo probablemente mejore el bienestar económico, social y ambiental de algunas o todas las personas que residen o trabajan en el área; y que sea adecuado, considerando la necesidad de asegurar un gobierno local tanto efectivo como eficiente y de reflejar los intereses e identidades de las comunidades.²³ El Secretario de Estado también debe estar convencido de que esta medida cumplirá con el propósito especificado en la solicitud de la autoridad, que cuenta con el consentimiento del consejo constituyente, además de que se haya realizado una consulta adecuada.

Es interesante destacar que la cuestión de la identidad se aborda específicamente como un elemento relevante dentro de la legislación, siendo crucial que los arreglos de gobernanza local se adapten para reflejar las variaciones en identidad y cultura. Por un lado, esto puede ser positivo para el contexto único de Cornualles, ya que potencialmente permitiría una mayor capacidad para proteger su carácter lingüístico y patrimonio únicos. La lengua cornuallesa (un idioma bretón estrechamente relacionado con el galés) desapareció

19 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

20 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

21 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

22 “English Devolution” *Institute for Government* (6 de marzo de 2023) <https://www.institute-forgovernment.org.uk/explainer/english-devolution>

23 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 46.

en el siglo XVIII, pero ha sido revivida y ahora es reconocida por la UNESCO como una lengua viva.²⁴ Por otro lado, este desarrollo legislativo sitúa a Cornualles en la misma situación que otras áreas actualmente administradas por autoridades locales. Se podría argumentar que la falta de diferenciación de esta entidad céltica, con un legado lingüístico germánico (de raíces anglosajonas y nórdicas), respecto al resto de Inglaterra, no refleja adecuadamente la radical singularidad de este contexto.

A medida que las identidades regionales se han fortalecido en términos generales, Cornualles se ha vuelto más consciente de su identidad y posición. Se trata de un factor relevante en la controversia sobre segundas residencias y tributación discutida a continuación.

La demanda por una mayor autonomía para Cornualles había estado creciendo desde que el Parlamento de Gales introdujo altas tasas de impuestos municipales sobre segundas viviendas, en un intento de abordar el problema de que los residentes locales en áreas rurales y costeras quedaran excluidos del mercado debido a que los no residentes compraban propiedades como casas de vacaciones. Este fenómeno había sido reconocido durante mucho tiempo como un problema grave en Cornualles, y la capacidad de Gales para abordar el problema de manera independiente era vista con envidia.

En 2023, Westminster otorgó a las autoridades locales la capacidad de introducir impuestos similares.²⁵ Desde un punto de vista práctico, esto es claramente positivo, aunque se debe observar que Cornualles sigue dependiendo de la dirección política y las prioridades de las autoridades en Londres y, por lo tanto, está en la misma posición que cualquier otra región de Inglaterra. Sin duda, otras áreas de belleza natural preferidas por los turistas y aquellos lo suficientemente adinerados para permitirse segundas propiedades enfrentan los mismos desafíos, y tenía sentido que el legislativo británico abordara el problema de manera generalizada. Sin embargo, la crisis de segundas viviendas de vacaciones en Cornualles es particularmente aguda, y hay una mayor conciencia de los problemas específicamente *cornish* y de la identidad para las comunidades en ese territorio.

Es interesante notar que en 2023, Gales y Cornualles firmaron un “acuerdo de aprendizaje compartido” (*shared learning agreement*) para facilitar la comunicación y desarrollo de las mejores prácticas, así como la recopilación de información sobre ventajas y desventajas de las estrategias en este contexto.²⁶ No solo ambos entornos enfrentan dilemas paralelos en cuanto al equi-

24 “Cornish in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland” UNESCO <https://en.wal.unesco.org/countries/united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland/languages/cornish>

25 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 80.

26 “House prices: Wales to help Cornwall tackle its housing crisis” BBC News (7 September 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-66739065>

librio entre los beneficios y perjuicios derivados de industrias turísticas prósperas y la demanda de residencias para vacaciones y fines de semana, sino que también comparten un vínculo histórico y cultural estrecho.

Tanto los galeses como los córnicos son descendientes de poblaciones británicas indígenas, desplazadas hacia el oeste por colonos germánicos, y como era de esperar, el galés y el córnico están estrechamente relacionados, con cierto grado de inteligibilidad mutua.²⁷ El apoyo y la cooperación bilaterales que acompañan el creciente renacimiento de la identidad nacional cornuallesa pueden, en consecuencia, ser plausiblemente más complejos que un intercambio pragmático de conocimientos en relación con problemas comunes. Sin embargo, la disposición para ayudarse mutuamente en el desarrollo de políticas administrativas en este ámbito puede ser indicativa de una cooperación más profunda en el futuro, y será fascinante ver cómo todo esto se desarrollará.

Escocia

Como se indicó en el *Informe Comunidades Autónomas* del año pasado, en diciembre de 2023 el Parlamento Escocés aprobó el *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, con 86 votos a favor y 39 en contra.²⁸ En enero de 2023, el ejecutivo del Reino Unido invocó la sección 35 del *Scotland Act* de 1998, bloqueando que la legislación recibiera el consentimiento real. Esta disposición permite al Secretario de Estado vetar la legislación escocesa si existen “motivos razonables” (*reasonable grounds*) para creer que su impacto tendría un “efecto adverso” (*adverse effect*) en los “asuntos reservados” (*reserved matters*).²⁹ Debe tenerse en cuenta que los asuntos reservados son aspectos de exclusivo dominio de las autoridades del Reino Unido, y/o afectan al marco legal en otras partes del Reino Unido. A modo de ejemplo, tanto las cuestiones constitucionales como la normativa aplicable en Inglaterra y Gales están dentro del ámbito de los asuntos reservados.

El Gobierno Escocés presentó un recurso de revisión judicial en relación con la acción del Secretario de Estado, pero el tribunal falló en su contra,³⁰ y en respuesta, el ejecutivo escocés anunció que no apelaría ulteriormente la decisión.³¹ Es llamativo que el litigio no haya avanzado a la siguiente etapa, considerando que este fue el primer uso de la sección 35 en casi tres décadas, y un recordatorio inequívoco de que el legislativo escocés ejerce todas sus

27 Paul Russell, *An Introduction to the Celtic Languages* (Taylor and Francis: London) 2014.

28 “What’s happening with Scotland’s gender reform plans?” *BBC News* (8 December 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-60221034>

29 Scotland Act 1998 sección 35

30 *The Lord Advocate v Office of the Advocate General* [2023] CSOH 89.

31 “Section 35 Judicial Review” *Scottish Government* (20 de diciembre de 2023) <https://www.gov.scot/news/section-35-judicial-review/#:~:text=%E2%80%9CThe%20Gender%20Recognition%20Reform%20Bill,cannot%20proceed%20to%20Royal%20Assent.>

funciones bajo la supervisión, y en última instancia el control, de las autoridades británicas. Sin duda, las razones subyacentes al litigio en cuestión han de relacionarse con el más amplio contexto político. En efecto, el debate en torno a los derechos de las personas transgénero y su intersección con los derechos de las mujeres se ha vuelto extremadamente polarizado, hasta el punto de que casi cualquier postura concebible generará críticas amargas de algunas facciones. Es evidente que la administración liderada por el Partido nacional escocés (*Scottish National Party*, SNP) en Escocia decidió que este no era un campo de batalla en el que quería oponerse al Reino Unido, dadas las profundas divisiones tanto dentro del partido como en la nación escocesa.

Gales

Como se ha adelantado, el Gobierno de Gales ha firmado un acuerdo de aprendizaje compartido (*Shared Learning Agreement*) con Cornualles en relación con las segundas residencias. Este apoyo mutuo entre las dos naciones celtas es significativo e indicativo de los modos de pensamiento en evolución sobre gobernanza e identidad dentro del Reino Unido. A pesar de estar integrada dentro de Inglaterra, la comunidad cornuallesa en este caso ha recurrido a Cardiff, en lugar de Londres, en busca de ayuda para desarrollar políticas que aborden importantes desafíos sociales y económicos.

La verdad es que esta decisión no fue necesaria, ni siquiera particularmente facilitada por las estructuras formales existentes, sino que surgió de manera orgánica de los actores en ambos contextos. Gales es claramente el socio más fuerte en esta relación, al tener un parlamento descentralizado, en contraposición a una autoridad local en la misma forma que cualquier otra región inglesa, y consecuentemente, este ejercicio de liderazgo por parte de Gales en la parte occidental de Gran Bretaña es un desarrollo importante, y será extremadamente interesante ver cómo se desarrolla en el futuro.

Además, cabe destacar que en septiembre de 2023 se presentó el proyecto de ley de miembros y elecciones del Senedd (*Senedd Members and Elections Bill*). El objetivo de esta ley es aumentar el tamaño del Parlamento de Gales (*Senedd*) a 96 miembros, crear nuevas circunscripciones y reformar el sistema electoral para introducir un modelo basado enteramente en la representación proporcional. También requeriría que las elecciones al *Senedd* se celebren cada cuatro años a partir de 2026, y que los candidatos sean residentes en Gales.³²

Irlanda del Norte

El desafío continuo de formar y mantener un gobierno descentralizado ha marcado el 2023. En enero de 2023 finalizó el plazo legislativo para la formación del ejecutivo, pero en febrero se acordó el *Windsor Framework* entre la

³² Welsh Government, “Senedd Reform” <https://www.gov.scot/news/section-35-judicial-review/#:~:text=%E2%80%9CThe%20Gender%20Recognition%20Reform%20Bill,cannot%20proceed%20to%20Royal%20Assent>

Unión Europea y el Reino Unido, que incluía el mecanismo *Stormont Break*, generando esperanzas de que los unionistas estuvieran dispuestos a reanudar la colaboración y que el ejecutivo pudiera ser restaurado. Ese mismo mes, se aprobó una ley que imponía un nuevo plazo legislativo hasta enero de 2024.³³ Un paso adicional se realizó en septiembre con la definición del presupuesto para Irlanda del Norte.³⁴

En abril de 2023, se celebró el vigésimo quinto aniversario del Acuerdo del Viernes Santo tanto en el Reino Unido como en Irlanda.³⁵ Además, en noviembre de 2023, el Comité de Asuntos de Irlanda del Norte publicó un documento de recomendaciones sobre la efectividad de las instituciones establecidas en virtud de dicho acuerdo.³⁶ Este documento reconoció que el establecimiento de un gobierno efectivo y funcional para Irlanda del Norte es un proceso, más que un evento y que depende en gran medida de la voluntad política de los actores humanos y grupos involucrados, señalando además que en ocasiones esto había sido un obstáculo y que persistían desafíos.

Principales sentencias dictadas durante 2023

La decisión judicial más significativa de este período en este ámbito fue, sin duda, *The Lord Advocate v Office of the Advocate General*,³⁷ discutida más en detalle en las páginas anteriores. El resultado de este juicio, en términos jurídicos, no fue controvertido, dado que la intención y aplicación de la ley en cuestión eran extremadamente claras. Sin embargo, como ya se ha señalado, el contexto político fue una de las razones para la decisión táctica de las autoridades escocesas de no apelar la sentencia y la muy remota posibilidad de éxito debe haber sido otro factor.

En la actualidad, la voluntad del Parlamento del Reino Unido, expresada en la legislación primaria es clara, y el Parlamento escocés es una entidad dependiente, en última instancia creado por ley. En otras palabras, el Reino Unido ciertamente no es un Estado federal. Si esto cambiará en el futuro, permanece una cuestión abierta.

33 Northern Ireland (Executive Formation and Organ Tissue Donation) Act 2023.

34 Northern Ireland Budget (No.2) Act 2023.

35 Developments in Northern Ireland 2022-24” House of Commons Library (30 de enero de 2024) <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9913/#:~:text=18%20September%202023%3A%20The%20Northern,the%20Belfast%2FGood%20Friday%20Agreement>

36 House of Commons, “Northern Ireland Affairs Committee” The Effectiveness of the Institutions of the Northern Ireland/Belfast Agreement” (29 November 2023) <https://committees.parliament.uk/publications/42405/documents/210752/default/>

37 *The Lord Advocate v Office of the Advocate General* [2023] CSOH 89.

V. Suiza

Breve exposición de la situación política durante 2023

El año 2023 estuvo marcado principalmente por las elecciones legislativas federales del 22 de octubre de 2023, para la renovación total de las dos cámaras del parlamento suizo para el próximo cuatrienio. Como es sabido, el parlamento suizo (Asamblea federal) está compuesto por dos cámaras paritarias (con las mismas funciones y competencias): el Consejo Nacional (200 miembros) y el Consejo de los Estados (46 miembros, en representación de los Cantones). A las cámaras corresponde, además de la competencia legislativa en materia federal y la decisión sobre las finanzas y el presupuesto de la Confederación, la elección de las principales autoridades federales como los siete miembros del Consejo Federal, el Presidente de la Confederación, los jueces del Tribunal Federal y el Canciller de la Confederación.

Los resultados de las elecciones confirmaron sustancialmente las relaciones de fuerza entre los principales partidos políticos ya determinados en la ronda electoral federal de 2019: en el Consejo Nacional, elegido mediante un sistema proporcional, el Partido Popular Suizo/Unión Democrática de Centro (SVP/UDC) obtuvo aproximadamente el 27% de los votos (un aumento desde las elecciones anteriores), siguiendo la tendencia al alza de los partidos de derecha en Europa, seguido por el Partido Socialista (PS) con alrededor del 18%, la Alianza del Centro (AdC) y los Liberales Radicales (PLR) ambos alrededor del 14%, y una ligera disminución de los partidos ecologistas Verdes Suizos (VS) y Verdes Liberales Suizos (PVL).

Al SVP/UDC le fueron asignados 62 escaños, 41 al PS, 29 a la AdC y 28 al PLR. La representación femenina se sitúa en el 38,5% (77 escaños).

En el Consejo de los Estados, elegido a nivel cantonal (según las reglas establecidas por cada cantón según su propio derecho), predominantemente a través de un sistema mayoritario, predominan los escaños de la Alianza de Centro (15), seguidos por el partido Radical Liberal (11), el partido Socialista (9) y la UDC (6).

La participación popular promedio en las elecciones fue del 46.7%, ligeramente superior al 45.1% de 2019. Algunos cantones (Basilea Ciudad, San Galo y Turgovia) también obtuvieron del Consejo Federal la autorización de principio para reanudar la experimentación del voto electrónico en medida limitada, mediante la cual el Consejo Federal establece, basándose en las solicitudes de los cantones, en qué ámbito y qué porcentaje de los electores cantonales y nacionales son posibles las pruebas con el voto electrónico (generalmente concedidas por un máximo de dos años).

El 13 de diciembre, el parlamento, en su composición renovada, votó por el Gobierno (Consejo federal), compuesto por 7 miembros con igualdad de derechos que deciden colegiadamente (cada miembro está a cargo de un de-

partamento y juntos, con la Cancillería Federal, los siete departamentos reunidos constituyen la Administración Federal). Tradicionalmente, el Consejo Federal se compone según la “fórmula mágica” 2:2:2:1, involucrando a los cuatro partidos más fuertes. Además, tres miembros provienen de Suiza alemana, tres de la Suiza francesa y uno de la Suiza italiana. Estos criterios también se respetaron en la formación del Gobierno de 2023, en el que hay dos representantes respectivamente por UDC, PS, PLR y un representante por AdC. En el centro del programa legislativo del Gobierno 2023-2027 se han indicado el bienestar, la cohesión, la seguridad y el clima. Además, en 2023 se celebró el 175º aniversario de la Constitución Federal Suiza, que entró en vigor el 12 de septiembre de 1848.

Entre las prioridades de la agenda política suiza se incluyen la política migratoria (accesos y permisos de residencia), el medio ambiente, subsidios y pensiones, y la digitalización.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, es importante recordar que Suiza adopta una política de neutralidad. Sin embargo, participa en numerosas organizaciones internacionales (OSCE, OCDE, OMC, etc.), y desde 2022 también es miembro de las Naciones Unidas, de las cuales en 2023/2024 es miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. No es miembro de la UE, pero mantiene más de 100 acuerdos bilaterales con la Unión Europea, especialmente en materia económica y en los sectores de asilo, seguridad, medio ambiente y cultura. La inestabilidad de la situación internacional, con las repercusiones especialmente de la guerra en Ucrania en la seguridad y la crisis energética, ha ganado mayor atención en la agenda política, orientada al desarrollo y la estabilización de las relaciones con la UE³⁸ y a una redefinición de las prioridades para la Estrategia de política exterior 2024-2027.

Finalmente, desde el punto de vista económico, una de las principales instituciones bancarias del país, Credit Suisse, fue definitivamente disuelta debido a la imposibilidad de recuperarse de una crisis financiera que había estado en curso por algún tiempo, y fue adquirida por UBS en marzo de 2023.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

El sistema legal de la Confederación Suiza se distingue tradicionalmente en el panorama del derecho comparado por la importancia de los institutos de democracia directa, tales como iniciativas populares, referendos y peticiones. Estos instrumentos permiten la participación directa de los ciudadanos en los tres niveles de gobierno en los que se articula el federalismo suizo: Confederación, Cantones y municipios.

Con respecto al nivel confederal, la iniciativa popular permite a los ciudadanos solicitar una modificación total o parcial de la constitución federal.

38 <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2023/europa.html>.

Por otro lado, el referendo puede ser opcional u obligatorio. A través del referendo opcional, los ciudadanos suizos pueden pronunciarse sobre la aprobación de cualquier ley federal, mientras que cualquier modificación de la Constitución requiere un referendo obligatorio: las modificaciones constitucionales solo entran en vigor si son aceptadas por la mayoría del pueblo y de los Cantones (art. 140 de la Constitución federal).

Entre las iniciativas populares federales presentadas en 2023, destaca la titulada “Por una protección efectiva de los derechos constitucionales (Iniciativa por la soberanía)”, que tiene como objetivo modificar el artículo 54 de la Constitución federal, con el fin de evitar la asunción de obligaciones de derecho internacional que, debido a su aplicabilidad directa o a la necesaria transposición al derecho interno, impongan intervenir en la protección de los derechos fundamentales u otros derechos constitucionales, en particular mediante normas de carácter preventivo o represivo relacionadas con la seguridad, la economía, la salud o el medio ambiente, así como imponer el cumplimiento de la aplicación del derecho o la jurisprudencia de autoridades o tribunales extranjeros, internacionales o supranacionales, con excepción de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional, o someterse a un tribunal arbitral.

También, merece la pena evidenciar la iniciativa titulada “Por un derecho de ciudadanía moderno (Iniciativa por la democracia)”, que busca modificar el artículo 38 de la Constitución federal integrando las condiciones en relación con las normas sobre la naturalización de extranjeros y la concesión de la ciudadanía; y aquella que busca prohibir los experimentos con animales (modificación del artículo 80 de la constitución).

El 18 de junio de 2023 se llevaron a cabo una serie de votaciones sobre tres referendos populares que aprobaron las leyes sometidas a escrutinio popular: uno obligatorio, ya que se trataba de una ratificación constitucional (en relación con la confirmación del decreto federal del 16 de diciembre de 2022, que incorporaba en la constitución federal el proyecto de la OCDE y del G20 sobre la imposición mínima del 15% para las grandes empresas activas a nivel internacional con una facturación anual de al menos 750 millones de euros).

Un segundo referéndum se refería a la confirmación de la ley federal del 30 de septiembre de 2022 sobre objetivos en materia de protección del clima, innovación y fortalecimiento de la seguridad energética (la ley proponía una serie de medidas con el objetivo de reducir progresivamente el consumo de petróleo y gas natural y alcanzar la neutralidad climática para 2050).

El tercero era para confirmar la modificación del 16 de diciembre de 2022 de la ley federal sobre las bases legales de las órdenes del Consejo Federal destinadas a hacer frente a la epidemia de Covid-19 (Ley Covid-19), que prorrogaba hasta finales de junio de 2024 algunas medidas para combatir la pandemia de Covid-19 (como la posibilidad de importar y utilizar medicamentos anti-Covid aunque aún no estén homologados en Suiza).

Además, se aprobó el referéndum contra la modificación del 17 de marzo de 2023 de la ley federal sobre la previsión profesional para la vejez, los sobrevivientes y la invalidez (LPP) (Reforma de la previsión profesional), al haber recopilado más de 50.000 firmas, mientras que no se alcanzó el número mínimo de firmas necesarias para el referéndum contra la ley federal del 30 de septiembre de 2022 sobre protección de menores en los sectores de películas y videojuegos (LPMFV).

Para 2024 se han convocado referendos sobre una ley de energía destinada a la salida del país del uso de energía fósil y en contra del freno al gasto sanitario, limitado también según la coyuntura económica.

En 2023 también entraron en vigor la reforma del derecho de sociedades (1 de enero) y la ley federal de protección de datos (1 de septiembre), destinada a alinearse con los estándares establecidos por el Reglamento europeo; también se aprobó la reforma del código procesal civil que debería entrar en vigor en 2025.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

Con especial referencia al federalismo, se señala que no tuvo éxito debido a la insuficiencia del número de firmas necesarias la iniciativa popular federal “Por una nueva Constitución federal”, para la revisión total de la Constitución vigente, propuesta en 2022 (31 de marzo), cuyo plazo expiraba el 19 de octubre de 2023.

La propuesta tenía como objetivo someter a revisión total la Constitución federal de 1999, reabriendo el debate sobre la distribución de competencias entre la Confederación y los Cantones, consideradas obsoletas por algunos. La última revisión total de la Constitución es la de 2004 (en vigor desde 2008), mediante la cual se llevó a cabo una reorganización sustancial de las competencias legislativas entre la Confederación y los Cantones, y una nueva regulación de las formas de colaboración entre los entes y de los institutos de igualdad financiera.

Principales sentencias dictadas durante 2023

En Suiza, es importante recordar que el Tribunal Federal es la autoridad judicial suprema, cuyo nombramiento corresponde al Parlamento. El Tribunal Federal no tiene el poder de anular los actos de la Asamblea Federal y del Consejo Federal, sino solo las leyes cantonales que sean origen de conflicto (inviolabilidad constitucional del derecho federal, art. 190 Const.), y es competente para disputas entre ciudadanos, entre ciudadanos y el Estado, entre Cantones, y entre la Confederación y los Cantones en el ámbito del derecho civil, penal, administrativo y de seguros sociales.

Entre las decisiones de 2023, se puede mencionar la relativa a la anulación de la expulsión de una persona de etnia tibetana (sentencia del 6 de marzo de

2023), en la cual el Tribunal estableció que no es admisible la expulsión a un tercer país sin haber determinado si el extranjero tiene derecho a residir allí (en el caso específico, según el Tribunal Federal, la expulsión “a un tercer país diferente de la República Popular China” pronunciada por el Tribunal cantonal de Vaud era contraria al derecho federal, al no haberse determinado si la persona en cuestión realmente podía establecerse en otro país del mundo).

También en relación con el derecho de asilo, se admitió el recurso del Cantón de Neuchâtel sobre la concesión de subsidios federales a solicitantes de asilo (sentencia del 21 de diciembre de 2023), que no pueden suspenderse si el Cantón no ha procedido a la ejecución del alejamiento por motivos excusables (en este caso, no haber realizado el traslado de Dublín del interesado a Italia debido al embarazo de la compañera del hombre, también eritrea y residente en Suiza con estatus de solicitante de asilo). En cuanto a las vacunaciones Covid, el Tribunal Federal admitió un recurso contra la disposición emitida por el Cantón de Friburgo en otoño de 2021, considerando desproporcionada la restricción según la cual solo las personas con certificado Covid-19 tenían acceso a las clases presenciales en las escuelas universitarias, sin una disposición que previera apoyo financiero para realizar pruebas de Covid-19 a estudiantes con recursos económicos limitados (sentencia del 31 de marzo de 2023).

