

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

Gobiernos monocolors 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 Estado 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 *proceso*, 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 deslocalaciones 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 *Euskalgintzaren 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 acompañar 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 Autónoma 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 forzosos* 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.